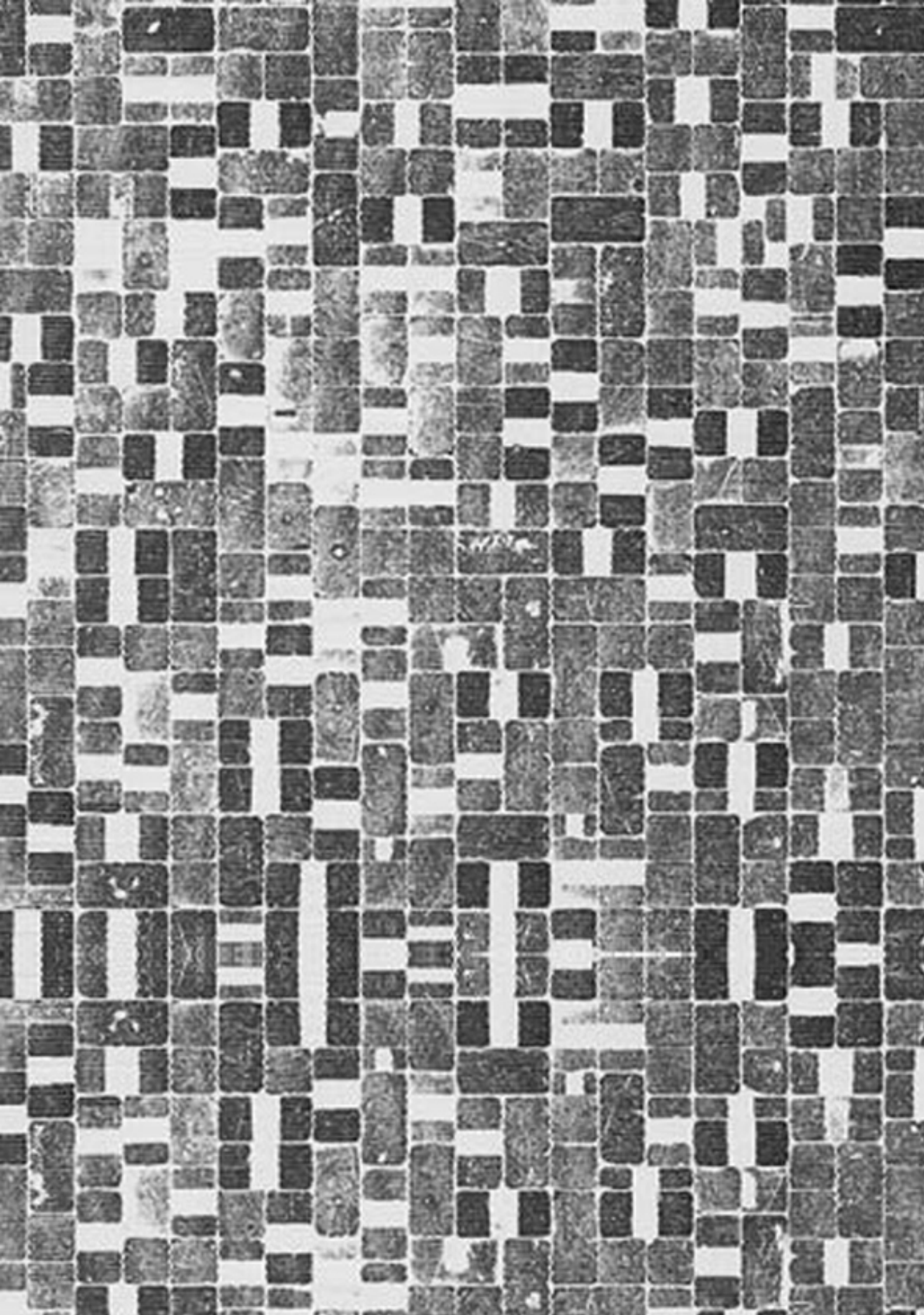




Ana Paula Maciel Peixoto

Vacância residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte
Mobilização do estoque vago para a promoção de habitação de interesse social

Escola de Arquitetura UFMG
Belo Horizonte, 2011



Ana Paula Maciel Peixoto

Vacância residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte

Mobilização do estoque vago para a promoção de habitação de interesse social

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Teoria, produção e experiência do espaço.

Orientadora:

Prof^ª. Dra. Ana Paula Baltazar dos Santos

Escola de Arquitetura UFMG,
Belo Horizonte, 2011

P377v

Peixoto, Ana Paula Maciel.

Vacância residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte [manuscrito] : mobilização do estoque vago para a promoção de habitação de interesse social / Ana Paula Maciel Peixoto. - 2011.

221 f. : il.

Orientadora: Ana Paula Baltazar dos Santos.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG.

1. Arquitetura de habitação – Belo Horizonte (MG). 2. Belo Horizonte, Região Metropolitana de (MG). 3. Habitação popular. I. Santos, Ana Paula Baltazar dos. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD: 728

Para Ricardo e meus pais, Antônio e Inez

Agradecimentos

À Prof^a. Ana Paula Baltazar dos Santos. A realização deste trabalho não teria sido possível sem sua orientação competente e paciente. Seu espírito crítico e sua generosidade são inspirações para hoje e sempre.

À Prof^a. Silke Kapp pela minha inserção no grupo de pesquisa MOM e pela disciplina Teoria e Crítica da Arquitetura que mudou minha forma de ver a arquitetura.

Ao Prof. Flávio de Lemos Carsalade pelo acompanhamento durante o primeiro ano de mestrado e sobretudo pela acolhida no meu ingresso na UFMG.

Aos professores Jupira Gomes de Mendonça e Rogério Palhares, cujas observações foram de grande valia para a continuidade do trabalho após o Seminário de Dissertação. Agradeço duplamente à Prof^a. Jupira que, como ex-coordenadora do NPGAU, me apoiou em momentos decisivos do curso.

Às amigas Lúgia Milagres e Priscilla Nogueira. Ter compartilhado minha vida nos últimos tempos com essas duas pessoas queridas tornou tudo mais fácil e divertido.

Ao amigo Rodrigo Marcandier, sempre disposto a ajudar com os mapas e cruzamentos de dados. Muitas análises não teriam sido possíveis sem sua competência no *ArchiGis*.

Ao amigo Cristiano Bickel pelo empenho em achar a “capa ideal” e ao Máximo Soalheiro, por permitir a utilização das imagens.

A todos pesquisadores e amigos do MOM, em especial os alunos da graduação que desenvolveram a pesquisa “Vacância Fundiária na RMBH” e a caracterização de imóveis do bairro Prado (Belo Horizonte), utilizadas nessa dissertação.

À Alzyra Lydia Nunes Coelho, colaboradora da FJP, que forneceu dados sobre domicílios vagos fundamentais para este trabalho.

À equipe do PDDI-RMBH e funcionários da SEDRU-MG pela interlocução e pelo fornecimento de dados que enriqueceram a análise.

A todos os funcionários do NPGAU e da biblioteca da Escola de Arquitetura da UFMG, pelo apoio prestado ao longo do curso.

À CAPES que me concedeu, por dois anos, uma bolsa de mestrado.

Ao Ricardo pela companhia, compreensão e apoio constantes e, sobretudo pela tolerância às ausências.

Aos meus pais, Antônio e Inez pelo apoio incondicional dado a esse trabalho e às minhas escolhas durante toda a vida.

Não se projeta nunca para, mas sempre contra alguém ou alguma coisa: contra a especulação imobiliária e as leis ou as autoridades que a protegem, contra a exploração do homem pelo homem, contra a mecanização da existência, contra a inércia do hábito e do costume, contra os tabus e a superstição, contra a agressão dos violentos, contra a adversidade das forças naturais [...] planejando não se planeja a vitória, mas o comportamento que nos propomos manter na luta.

Giulio Carlo Argan
(1961, p.53)

Resumo

Os dados sobre déficit habitacional e vacância residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) mostram que enquanto faltam imóveis para habitação de interesse social, sobram domicílios vagos em todo o perímetro urbano. Essa dissertação apresenta um diagnóstico crítico da vacância residencial na RMBH que visa subsidiar a caracterização do estoque vago e sua possível mobilização para habitação de interesse social. Entende-se que tal investigação é crucial tanto para que seja possível coibir o aumento contínuo de imóveis vagos na região, quanto para entender os obstáculos para a disponibilização de domicílios ociosos para famílias com carência habitacional. Primeiramente são perscrutados alguns aspectos teóricos que circundam o fenômeno estudado. Dentre outros fatores, é analisada a relação entre vacância imobiliária e produção capitalista de moradias, visando precisar o cenário que propicia o desencontro entre déficit e vacância residencial. São discutidos em seguida, algumas razões para a existência de domicílios vagos que se destacam no contexto da RMBH, como a obsolescência e a superprodução de moradias. Posteriormente, são analisadas iniciativas nacionais e internacionais que contemplam possibilidades para a mobilização do estoque vago e, ao final, apresentada a política pública de redução da vacância imobiliária na RMBH, proposta pela equipe Habitação, Vida cotidiana e Qualidade de vida (HVQ) para Plano Diretor Metropolitano da RMBH (PDDI-RMBH), finalizado em dezembro de 2010.

Palavras chave: vacância residencial, déficit habitacional, habitação de interesse social, Região Metropolitana de Belo Horizonte, política pública, produção capitalista de moradias.

Abstract

Data on housing shortage and vacancy of homes in the Metropolitan Region of Belo Horizonte (RMBH) show that while there is a lack of properties for social housing, homes remain empty within the urban perimeter. This thesis presents a critical analysis of residential vacancy in the RMBH which aims to support the characterization of vacant stock and its possible mobilization for social housing. In addition, such research is crucial both to curb the steady increase in vacant housing in the region, and to understand the obstacles for making vacant homes available to families in need of housing. Firstly, theoretical issues concerning this phenomenon are scrutinized. Among other things, it is proposed the analysis of the relationship between real estate vacancy and capitalist housing production, aiming to clarify the scenario that causes the mismatch between housing shortage and residential vacancy. Subsequently, some reasons for the existence of vacant homes standing out in the context of RMBH are discussed, such as obsolescence and overproduction. Then, national and international initiatives that include opportunities for the mobilization of the vacant stock are analyzed and, finally, presented the public policy to reduce housing vacancy in the RMBH, proposed by HVQ team for the Metropolitan Master Plan of the RMBH (PDDI-RMBH), finalized in December 2010.

Keywords: residential vacancy, housing shortage, social housing, Metropolitan Region of Belo Horizonte, public policy, capitalist housing production.

Lista de Figuras

Capas – trabalho do artista plástico Máximo Soalheiro – Série Brancos. Ver: SOALHEIRO, Máximo. *Tipografia/ Cerâmica*. Belo Horizonte: Soalheiro, 2006.

FIGURA 2.1 – Mancha Antropizada RMBH	38
FIGURA 2.2 – Domicílios vagos RMBH (números absolutos)	42
FIGURA 2.3 – Domicílios vagos RMBH (vacância residencial)	43
FIGURA 2.4 – Déficit Habitacional RMBH (números absolutos)	44
FIGURA 2.5 – Déficit Habitacional RMBH (percentual)	45
FIGURA 2.6 – Saldo de Vacância RMBH	46
FIGURA 2.7 – Taxa de vacância de lotes nos parcelamentos na RMBH (exceto BH) – estratificação original (0-24%, 25-49%, 50-74%, 75-89% e 90-100% de desocupação)	50
FIGURA 2.8 – Taxa de vacância de lotes nos parcelamentos na RMBH (exceto BH) – estratificação simplificada (0-49% e 50-100% de desocupação)	51
FIGURA 2.9 – Taxa de vacância residencial por setores censitários da RMBH	55
FIGURA 2.10 – Divisão econômico-social do espaço residencial RMBH	67
FIGURA 2.11 – Domicílios vagos segundo a renda dos chefes de família RMBH	69
FIGURA 2.12 – Habitantes e construções – ZP1/Belo Horizonte	77
FIGURA 2.13 – Habitantes e construções – ZH/ Belo Horizonte	77
FIGURA 3.1 – Estruturas urbanas e edificações planejadas em conjunto – RMBH	81
FIGURA 3.2 – Estruturas urbanas planejadas com parcelas e edificações independentes – RMBH	81
FIGURA 3.3 – Estruturas urbanas orgânicas com parcelas e edificações independentes – RMBH	82
FIGURA 3.4 – Loteamento vago em Jaboticatubas – RMBH	84
FIGURA 3.5 – Gleba remanescente em Sarzedo – RMBH	85
FIGURA 3.6 – Bairros de Belo Horizonte segundo classes pela renda média do chefe do domicílio de acordo com o Censo Demográfico/ 2000	101

FIGURA 3.7 – Caracterização de imóveis no bairro Prado – Belo Horizonte (Setor Censitário nº 310620005670299)	115
FIGURA 3.8 – Verticalização de bairros/ novas centralidades	117
FIGURA 3.9 – Domicílio vago – avenida Brasília, Santa Luzia	119
FIGURA 3.10 – Domicílio vago – rua Geraldo Teixeira da Costa, Santa Luzia	119
FIGURA 4.1 – Ciclo de revitalização de propriedades vagas - NVPC	136
FIGURA 4.2 – Página do banco de dados NIS - Taxas de vacância em diversas áreas da Filadélfia	137
FIGURA 4.3 – Mapa Síntese – articulação entre programas da <i>Política Metropolitana Integrada de Direito ao Espaço Cotidiano</i> : moradia e ambiente urbano.	187
FIGURA 5.1 – Comparação quantitativos de domicílios vagos 2005-2010 RMBH	209

Lista de Gráficos

GRÁFICO 2.1 – Déficit habitacional RMBH	32
GRÁFICO 2.2 – Inadequação habitacional RMBH	32
GRÁFICO 2.3 – Domicílios vagos RMBH	33
GRÁFICO 2.4 – Déficit habitacional RMBH - divisão por faixa de renda	70
GRÁFICO 3.1 – Inadimplência SFH – dez. 2009 a nov. 2010	121

Lista de Tabelas e Quadros

TABELA 2.1 Distribuição da população segundo Unidades Espaciais de Estrutura Urbana. RMBH – 1970-91	39
TABELA 2.2 Ranking da vacância na RMBH em números absolutos e relativos	39
QUADRO 3.1. Tipos de Espaços Cotidianos e Vacância na RMBH	92
TABELA 3.1 Taxas de Vacância em Lagoa Santa, Rib. das Neves, Sabará e Sta. Luzia	93

TABELA 3.2 Quantidade de unid. ofertadas por tipo de imóvel e estratificada por bairros	100
TABELA 3.3 Grupos de bairros de Belo Horizonte a partir de janeiro de 2005 segundo classes pela renda média do chefe do domicílio do Censo Demográfico/ 2000	101
TABELA 3.4 Caracterização da vacância residencial em Lagoa Santa, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia.	125
QUADRO 4.1 Programas e Subprogramas LPA3 – Produção da Habitação – PlanHab	152
QUADRO 4.2 Síntese dos programas federais vinculados à PNH que contemplam a modalidade “Requalificação de Áreas Urbanas Centrais e Consolidadas”	163
QUADRO 4.3 Síntese dos programas federais vinculados à PNR que contemplam a modalidade “Requalificação de Áreas Urbanas Centrais e Consolidadas”	168
QUADRO 4.4 <i>Política metropolitana integrada de direito ao espaço cotidiano</i> – Programas e Projetos	186
TABELA 5.1 Domicílios Particulares Permanentes, Vagos e de Uso Ocasional RMBH e Brasil – 2010	208
TABELA 5.2 Crescimento populacional RMBH e Brasil – 2010	211
TABELA 5.3 Domicílios ofertados por número de dormitórios – Belo Horizonte, 1998-1999 e 2008-2009	212

Lista de abreviaturas e siglas

AEIS	- Área Especial de Interesse Social
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAMG	- Centro Administrativo de Minas Gerais
CDRU	- Concessão de Direito Real de Uso
CEDEPLAR-UFMG	- Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais – Universidade Federal de Minas Gerais
CEF	- Caixa Econômica Federal
CEMIG	- Companhia Energética de Minas Gerais
CEI-FJP	- Centro de Estatísticas e Informações da Fundação João

Pinheiro

COHAB	- Companhias de Habitação
DESER	- Divisão Econômico-Social do Espaço Residencial
EUA	- Estados Unidos
FIPE	- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IPEAD-MG	- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas de Minas Gerais
FAR	- Fundo de Arrendamento Residencial
FJP	- Fundação João Pinheiro
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GA	- Grupo de Atendimento
GIS	- Geographic Information System
HIS	- Habitação de Interesse Social
HVQ	- Habitação, Vida Cotidiana e Qualidade de vida
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	- Instituto Nacional do Seguro Social
IPHAN	- Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	- Imposto Predial Territorial Urbano
LPA	- Linha Programática de Atendimento
LUOS	- Lei de Uso e Ocupação do Solo
MCidades	- Ministério das Cidades
MCMV	- Minha Casa, Minha Vida
MCMV-E	- Minha Casa Minha Vida modalidade Entidades
MinC	- Ministério da Cultura
MOM-UFMG	- Morar de Outras Maneiras – Universidade Federal de Minas Gerais
NIS	- Neighborhood Information System
NVPC	- National Vacant Properties Campaign
NYCHVS	- New York City Housing and Vacancy Survey
OGU	- Orçamento Geral da União

OP	- Orçamento Participativo
P	- Programa
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	- Programa de Arrendamento Residencial
PAR-Construção	- Programa de Arrendamento Residencial modalidade Construção
PAR-Reforma	- Programa de Arrendamento Residencial modalidade Reforma
PD	- Plano Diretor
PDDI-RMBH	- Plano Diretor de Desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PEH	- Plano Estadual de Habitação
PEUC	- Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PlanHab	- Plano Nacional de Habitação
PLHIS	- Plano Local de Habitação de Interesse Social
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH	- Política Nacional de Habitação
PNHR	- Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	- Programa Nacional de Habitação Urbana
PNR	- Política Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais
PRAUC	- Plano de Reabilitação de Área Urbana Central
ProNAC	- Programa Nacional de Apoio à Cultura
PRSH	- Programa de Reabilitação de Sítios Históricos
PUC-Minas	- Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
RFFSA	- Rede Ferroviária Federal S.A.
RMBH	- Região Metropolitana de Belo Horizonte
SAR	- Stichting Architectural Research
SBPE	- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SECA-PLHIS	- Sistema Estadual de Capacitação e Acompanhamento dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social
SEDRO-MG	- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais

SHIS/SEDRO-MG	- Superintendência de Habitação de Interesse Social da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais
SNH	- Secretaria Nacional de Habitação
SNHab	- Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SHM	- Sistema de Habitação de Mercado
SP	- Subprograma
UFMG	- Universidade Federal de Minas Gerais
USDEC	- Uso do solo, Dinâmica imobiliária e Escalas de Centralidades metropolitanas
VG	- Valor Geral de Venda
VV	- Velocidade de Venda
ZEIS	- Zona Especial de Interesse Social
ZP1	- Zona de Proteção 1

Sumário

1 INTRODUÇÃO	17
2 VACÂNCIA RESIDENCIAL: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS	23
2.1 Imóveis vagos, lógicas de produção e consumo da habitação	23
2.2 Famílias sem casa e casas sem família na RMBH	29
2.2.1 Cálculo das necessidades habitacionais e domicílios vagos	29
2.2.2 Panorama da vacância na RMBH	37
2.3 Imóveis vagos e seus fenômenos típicos	52
2.4 Imóveis vagos e pseudo equilíbrio do mercado de moradias	59
2.5 Imóveis vagos e mobilidade residencial	64
3 ANÁLISE QUALITATIVA DA VACÂNCIA RESIDENCIAL NA RMBH	80
3.1 Vacância imobiliária e espaços cotidianos na RMBH	80
3.2 Fatores que contribuem para a ocorrência de vacância imobiliária na RMBH	93
3.2.1 Obsolescência	93
3.2.2 Superprodução de moradias	99
3.2.3 Pouca articulação urbana	110
3.2.4 Substituição de uso e ocupação	113
3.2.5 Situação patrimonial e pendências jurídicas	120
3.3 Amostra de imóveis vagos na RMBH	123
4 VACÂNCIA RESIDENCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS	133
4.1 Imóveis vagos e iniciativas internacionais – Estados Unidos (EUA)	133
4.2 Imóveis vagos e políticas federais – Brasil	144
4.2.1 Política Nacional de Habitação (PNH)	144
4.2.1.1 Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	155
4.2.1.2 Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)	159
4.2.1.3 Outros programas federais	161
4.2.2.1 Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	165
4.2.2.2 Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas (PAC Cidades Históricas)	167
4.3 Imóveis Vagos e Ações Estaduais – Minas Gerais	169
4.4 Imóveis vagos e planos municipais – RMBH	171

4.4.1 Planos Diretores (PDs)	173
4.4.2 Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)	178
4.4.3 Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (PRAUCs)	181
4.5 Desenho de uma política pública para a redução da vacância imobiliária na RMBH	183
5 CONCLUSÃO	198
6 <i>POST SCRIPTUM</i>	207
REFERÊNCIAS	215

1 Introdução

A crise da habitação no Brasil é marcada por uma grande contradição. Em 2005 a Fundação João Pinheiro (FJP)¹ já apontava que 5.890.139 famílias moravam em estruturas improvisadas, compartilhavam a mesma habitação ou viviam em moradias rústicas, impróprias ao uso. Em contrapartida, 6.029.756 domicílios permaneciam vazios, apesar de apresentarem condições de ocupação. Se todos eles fossem ocupados pelas famílias que compõem o déficit habitacional, ainda teríamos um saldo de 139.617 domicílios vagos. Os cálculos evidenciam que sobram condições materiais para responder às demandas existentes por habitação no país. Na maioria dos casos, entretanto, os domicílios ociosos não se tornam acessíveis às famílias que deles necessitam.

A possibilidade de ocupação dos imóveis vazios (públicos e privados) em áreas consolidadas ganha visibilidade no Brasil a partir da década de 1970 pela ação de movimentos organizados da sociedade civil. Mais que o objetivo de pressionar o Poder Público para a mobilização do estoque ocioso e sua destinação às famílias de baixa

¹ Fonte dos dados: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional do Brasil – 2005*: Municípios e Micro regiões geográficas. Brasília, 2005. Apesar de já existirem informações mais atualizadas sobre déficit e vacância domiciliar, divulgadas pela instituição de pesquisa em 2006 e 2007, os dados sobre domicílios ociosos desagregados por setor censitário são provenientes da pesquisa realizada em 2005. Desse modo, para garantir a equivalência de informações optou-se por utilizar todos os dados do mesmo ano, ainda que isso implique numa defasagem de dois anos. Cabe ressaltar que sendo esta uma pesquisa qualitativa, os dados estatísticos serão interpretados apenas como tendências, o que minimiza o problema da defasagem de dois anos dos dados existentes, e, principalmente, da defasagem de cinco anos da vacância atual.

renda, as ações evidenciam a demanda reprimida por moradia e a opção inicial das pessoas pelas áreas centrais e construídas, com condições de apropriação imediata ou em um curto período de tempo. Neuwirth (2006) chama atenção para o fato de existirem em todo globo cerca de um bilhão de pessoas vivendo como *squatters* nas chamadas “ocupações” – tanto de espaços quanto de edifícios abandonados. Isso se traduz na média de uma pessoa a cada sete do planeta que habita lugares sem o pagamento de tributos, aluguéis e permissões de uso. Para Holston (1996) ações como essa são “formas insurgentes do social”. O autor argumenta que seu poder subversor é potente por romper com agendas do Estado, desintegrar categorias sociais normativas e introduzir práticas urbanas novas e perturbadoras do *status quo*.

Contudo, as apropriações ilegais do espaço, principalmente as coletivas, não se fazem sem repressão. Tais intervenções perturbam a iniciativa privada. Edifícios e terrenos abandonados há décadas, após serem ocupados, tornam-se visíveis ao poder público e aos capitais que sentem terem seus direitos de propriedade transgredidos. Ocupações em Belo Horizonte² chamam a atenção para os vazios que não cumprem a função social da propriedade. Essa evidência torna-se ainda mais contundente após a retirada das famílias dos imóveis ocupados: passados os confrontos, os espaços permanecem vazios garantindo a soberania dos capitais sobre a vida cotidiana. No entanto, ainda com Holston, é a repressão que indica a invenção. Apesar do curto período de existência de muitas ocupações, suas ações (e repressões que mais ainda

² Seis áreas em Belo Horizonte estão sendo ocupadas atualmente por grupos organizados de movimentos sociais e sem teto: Dandara (887 famílias), Camilo Torres (42 famílias), Irmã Dorothy (132 famílias), Novo Lajedo (1.500 famílias), Navantino Alves (90 famílias) e Recanto UFMG (150 famílias). As três primeiras são encabeçadas pelas Brigadas Populares. Todas permanecem sem a posse assegurada do terreno. A Comunidade Dandara está prestes a ter derrubada a liminar que lhe assegura a posse no imóvel. A Comunidade Camilo Torres possui mandado de reintegração de posse desde o início de 2009, inclusive para a porção do terreno de propriedade pública. A Ocupação Irmã Dorothy tem a posse assegurada por decisão precária que pode ser derrubada a qualquer momento. O Novo Lajedo, comunidade vizinha da operação urbana que a Prefeitura pretende implantar na Mata do Isidoro, recebeu recentemente nova liminar de despejo, após cerca de 10 anos de resistência na área. As duas ocupações restantes – Navantino Alves (área hospitalar) e Comunidade Recanto da UFMG (avenida Antônio Carlos), não possuem, até o momento, decisões finais sobre permanência das famílias nas áreas e vivem o drama da insegurança da posse. Algumas iniciativas para a ocupação de edificações vazias e abandonadas também já foram implementadas. A ocupação mais antiga desse tipo em Belo Horizonte é do edifício San Martin (torres gêmeas) de 1995. Após quase 15 anos de permanência das famílias, a ocupação enfrenta hoje ameaça real de despejo por causa da valorização da região no seu entorno. Já a primeira ocupação organizada pelas Brigadas Populares foi a “Ocupação Caracol” em um edifício do bairro de classe média Serra, em 2006. Segundo representantes das Brigadas, essa ocupação trouxe um forte impulso para a luta urbana na cidade. Após o despejo das famílias, o prédio permanece vazio. As Brigadas ocuparam mais um edifício de grande porte no mesmo bairro em 2007, sem sucesso, e depois, como estratégia para tentar evitar possíveis despejos, tentaram a ocupar mais duas edificações em áreas mais periféricas, novamente sem êxito.

as evidenciam) demonstram que o déficit habitacional não acontece por falta de vagas. Ou, nas palavras de Engels (1872, p.19), que “a produção da nossa sociedade moderna é suficiente para que todos os seus membros tenham bastante para comer e que existem muitas habitações para oferecer às massas trabalhadoras um abrigo espaçoso e saudável”³.

Lefèbvre (2008) observa a esse respeito que apesar da superprodução, ainda há penúria nos países subdesenvolvidos. Como visto, os números fornecidos pela FJP evidenciam que se os imóveis ociosos fossem mobilizados, todo o déficit habitacional seria sanado. É claro que a equação não é tão simples assim, mas ela indica a existência de gargalos a serem investigados. Ainda de acordo com Lefèbvre, à raridade das áreas consolidadas se opõe o vazio de lugares ainda não ocupados. Essa é, para o autor, a grande contradição do espaço: mesmo que as possibilidades de sua ocupação tenham se multiplicado, ele é artificialmente tornado rarefeito para incrementar sua valorização. Ou seja, enquanto “faltam” áreas para a produção habitacional, sobram terrenos e edificações vazios e subutilizados no interior do perímetro urbano.

São esses gargalos que a pesquisa se propõe a investigar. As reflexões têm como objetivo entender a simultaneidade entre déficit e ociosidade de moradias na realidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), tomada como objeto de estudo. Segundo a FJP, a RMBH possuía em 2005 163.554 domicílios vagos e 104.048 famílias morando em condições que caracterizam o déficit habitacional⁴. Para esse estudo, além do exercício de compreensão dos dados fornecidos pela FJP, foram coletadas informações nas prefeituras de cada um dos 34 municípios que compõem a região. Dados estatísticos puderam ser então somados ao “conhecimento vivido” dos técnicos das prefeituras entrevistados conferindo maior densidade aos dados coletados. A obtenção de informações junto a agentes mais próximos da realidade dos

3 “I am satisfied if I can prove that the production of our modern society is sufficient to provide all its members with enough to eat, and that there are houses enough in existence to provide the working masses for the time being with roomy and healthy living accommodation”. (ENGELS, 1872, p.19).

4 Fonte dos dados: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Deficit Habitacional do Brasil – 2005*: Municípios e Micro regiões geográficas. Brasília, 2005. Consultar nota 1.

espaços cotidianos é uma das premissas dessa pesquisa, desenvolvida no âmbito do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH) como parte dos trabalhos da equipe de Habitação, Vida Cotidiana e Qualidade de Vida (HVQ)⁵. Tal pressuposto reforça o entendimento do Ministério das Cidades (MCidades) de que a “informação municipal, mesmo quando baseada em estimativas, costuma representar uma maior aproximação da realidade do que a informação obtida em bases de dados muito abrangentes e atualizadas em períodos relativamente longos” (PDDI-HVQ-4, 2010, p. 194).

A pesquisa bibliográfica revelou a existência de uma série de estudos internacionais sobre o assunto em contraposição a um relativo silêncio na literatura nacional. É necessário, portanto, que o fenômeno da vacância residencial seja também estudado na realidade brasileira, face às altas taxas de ociosidade encontradas. Entende-se que tal investigação é crucial tanto para que seja possível coibir o aumento contínuo de imóveis vagos na região, quanto para entender os obstáculos da disponibilização de domicílios ociosos para famílias com carência de moradia, diante do cenário contraditório que se apresenta entre imóveis vagos e déficit habitacional. O trabalho aqui apresentado visa aprofundar a compreensão das questões levantadas para o recorte específico da RMBH. Apesar de Belo Horizonte – município sede da região – constituir por si só uma amostra de trabalho de grande envergadura, a opção pelo estudo da vacância imobiliária⁶ no conjunto de municípios que compõem a RMBH se revela de maior potencial em razão de sua diversidade, com municípios de vários tamanhos, diferentes atividades econômicas e graus de autonomia distintos com relação à metrópole.

5 A elaboração do PDDI é coordenada pelo Prof. Roberto Luis Monte-Mór (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais – CEDEPLAR-UFMG) em atendimento à solicitação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Política Urbana de Minas Gerais (SEDRU-MG) e a equipe HVQ é coordenada pela Prof. Silke Kapp (grupo Morar de Outras Maneiras – MOM-UFMG).

6 O termo “vacância imobiliária” engloba a vacância residencial (domicílios vagos) e a vacância fundiária (lotes vagos). Embora o foco do trabalho sejam os domicílios vagos, observações sobre a vacância fundiária permeiam toda a análise segundo o entendimento de que esse fenômeno compartilha das mesmas raízes da vacância residencial, ou seja, está vinculado à produção capitalista de moradias. Desse modo, a expressão “vacância imobiliária”, quando utilizada, fará menção aos domicílios e lotes vagos.

A análise se divide em três partes. A primeira delas – *Vacância residencial: pressupostos teóricos* (capítulo 2) – é uma espécie de preâmbulo da pesquisa e tem como objetivo identificar os aspectos teóricos que circundam o fenômeno estudado. Num primeiro momento, busca-se estabelecer as bases para a compreensão da relação entre vacância imobiliária e produção capitalista de moradias. Num segundo, são apresentadas as metodologias desenvolvidas e utilizadas pelos institutos de pesquisa para o cálculo de edificações vagas e uma visão panorâmica da vacância na RMBH. No terceiro momento da abordagem, são listados alguns conceitos importantes para a definição do fenômeno da vacância imobiliária, fundamentados em pesquisa bibliográfica. O quarto item busca explicitar como a crença em um (pseudo) equilíbrio do mercado de moradias pode estar relacionada à formação do estoque vago, com destaque para o papel desempenhado pelo Estado na definição dos rumos da economia. Por fim, o capítulo se encerra com uma discussão sobre a divisão econômico-social do espaço residencial⁷ e suas ligações com o deslocamento de famílias e a permanência de domicílios ociosos na RMBH.

A segunda parte – *“Análise qualitativa da vacância residencial na RMBH”* (capítulo 3) – tem como objetivo aprofundar o entendimento sobre algumas razões para a existência de domicílios vagos que se destacam no contexto da RMBH. São elas: a obsolescência, a superprodução de moradias, a pouca articulação urbana, a substituição de usos e a situação patrimonial e pendências jurídicas. Cabe ressaltar que mais do que esgotar possibilidades, o que se pretende é iniciar a construção de um leque de opções de abordagem como um primeiro passo para o avanço em direção à produção de conhecimentos sobre o tema na realidade nacional.

Na terceira parte, discute-se o tema *“Vacância residencial e políticas públicas”* (capítulo 4). São destacados os instrumentos presentes nas políticas desenvolvidas em âmbito federal, estadual e municipal (planos, projetos e leis) que contemplam possibilidades para a mobilização do estoque de imóveis vazios. São analisadas também, algumas

⁷ A expressão “divisão econômico-social do espaço residencial” ou DESER é tipicamente empregada pela tradição marxista. Optou-se por essa tradição, pelo entendimento de que mesmo que a expressão não faça originalmente menção às escolhas individuais (ou microeconomia) analisadas pelas correntes heterodoxas, ela permite uma abordagem mais condizente com a pretendida pelo trabalho, se comparada à expressão “segregação espacial”, mais restritiva.

iniciativas internacionais e, ao final, apresentada a política pública de redução da vacância imobiliária na RMBH, proposta pela equipe HVQ para o PDDI-RMBH, finalizado em dezembro de 2010.

Todo o trabalho tem, por fim, o objetivo central de reunir informações que possibilitem alimentar uma discussão qualitativa sobre a vacância residencial na RMBH e, conseqüentemente, em âmbito nacional. Esse fenômeno tem sido tratado de modo superficial até então, seja por parte das instituições de pesquisa que divulgam dados sem profundidade, seja por parte das políticas públicas nacionais, que tratam da vacância residencial de modo pouco articulado e com foco restrito às ações de melhoria de edificações degradadas e/ou abandonadas, desconsiderando medidas estruturais que se voltem à mobilização de todo o estoque vago existente. A discussão qualitativa do fenômeno da vacância residencial aqui proposta demonstra, por fim, que a articulação entre domicílios vagos e carência habitacional abre uma perspectiva potente para a elaboração de políticas públicas urbanas e habitacionais que tenham como insumo, todo o estoque vago existente e não somente as edificações vazias em áreas centrais brasileiras que necessitam de reabilitação. Esse é o ponto em que a pesquisa busca colaborar.

2 Vacância residencial: pressupostos teóricos

2.1 Imóveis vagos, lógicas de produção e consumo da habitação

A análise do fenômeno da vacância imobiliária passa por uma problematização conceitual dos processos sociais de acesso e utilização do espaço urbano. Muitos autores propõem uma organização da estrutura sócio-espacial das grandes cidades de acordo com duas lógicas distintas de coordenação das ações individuais e coletivas: lógica do Estado e lógica do mercado. Na primeira delas, o Estado como coordenador social tem o poder de definição sobre as formas de distribuição da riqueza da sociedade. Segundo essa lógica, para o acesso ao solo urbano, um indivíduo ou grupo de indivíduos deve ter “[...] algum acúmulo de capital que pode ser político, institucional, simbólico ou de outra natureza de tal forma que permita o seu reconhecimento como parte integrante da sociedade e do seu jogo de distribuição das riquezas sociais” (ABRAMO, 2005, p.2). Diferente da lógica coordenada pelo Estado, o acesso ao solo urbano via mercado é definido essencialmente pelo acúmulo de capital monetário. Quando a distribuição da riqueza é determinada estritamente por relações de troca, capitais dos tipos político, simbólico e institucional perdem em ordem de importância. Também cabe observar que as trocas via lógica de mercado podem ocorrer de forma legal ou ilegal, caracterizando o que convencionalmente conhecemos como mercado formal e informal.

As lógicas do Estado e do mercado são largamente exploradas em trabalhos acadêmicos e preponderam na literatura sobre o solo urbano. Abramo, entretanto, chama atenção para uma terceira forma de coordenação social ainda pouco estudada, por ele denominada “lógica da necessidade”. Diferente das demais, ela “não exige um capital político, institucional ou monetário acumulado; a princípio, a necessidade absoluta de dispor de um lugar para instaurar-se na cidade seria o elemento para acionar essa lógica de acesso à terra urbana” (ABRAMO, 2005, p.2). A lógica da necessidade é baseada simultaneamente na motivação e instrumentalização social, sendo as favelas e as ocupações de terras e de edificações ociosas os principais exemplos desse tipo de coordenação social⁸. As três lógicas de acesso ao solo urbano coexistem nas cidades brasileiras sob o manto de nossa formação econômico-social capitalista e podem interagir em acordo ou de forma conflitante. Importa entendermos que a existência simultânea de concordâncias e desequilíbrios faz parte das contradições e incoerências inerentes à essência das relações de produção capitalistas e não são meras disfunções. Nosso objeto de estudo – a vacância residencial – é ele próprio resultante dessa contradição. A permanência de domicílios ociosos em áreas consolidadas das cidades em números superiores aos do déficit habitacional comprova essa afirmação.

Parte-se do pressuposto de que as lógicas do Estado e da necessidade seriam, em princípio, formas não capitalistas de produção de moradia uma vez que o agente que investe na produção não tem como meta a valorização de um capital, mas sim o uso do imóvel, criando desse modo o chamado “valor de uso”, que é independente do

⁸ Apesar de corresponderem à lógica da necessidade é comum ver ocupações de terras ociosas repetindo padrões de ocupação praticados em empreendimentos da indústria da construção (lógica do mercado): “Ao contrário da favela ou de outros aglomerados consolidados, as ocupações por movimentos sociais organizados têm reproduzido a lógica de parcelamentos adotada pelo poder público ou por loteadores privados: as decisões são tomadas em um único momento e segundo um plano geral, que define lotes individuais de propriedade privada. Nas favelas, pelo contrário, a fluidez espacial e as possibilidades de negociação são maiores; pedaços do terreno de um vizinho podem ser usadas como passagem, ventilação ou depósito, assim como eventualmente comprados ou alugados. O lote privado tem seus limites rigorosamente definidos apenas com a ação externa de regularização. Já nas ocupações organizadas, o parcelamento se faz nos moldes da cidade formal, inclusive com a perspectiva de formalização superior; apenas os lotes são menores (na ocupação Dandara, 128 m²)”. (PDDI-HVQ-4, 2010, p.213).

“valor de troca”⁹ (KAPP *et al.*, 2005). Inversamente, na lógica do mercado a produção de um valor de uso só se justifica pela obtenção da mais-valia, ou seja, de um valor de troca superior ao capital inicialmente investido no processo de produção. Assim, pode-se conjecturar que o fenômeno da vacância imobiliária esteja inserido na lógica de mercado, uma vez que implica subestimação do valor de uso do imóvel. Em outras palavras, a reserva de imóveis, independente das necessidades sociais de uso, é uma ação voltada fundamentalmente para o valor de troca, assim como o mercado imobiliário também o é. Isso não impede, contudo, que este fenômeno também esteja relacionado às lógicas do Estado e da necessidade, seja pela omissão do poder público na produção do espaço¹⁰, seja pela visibilidade conferida aos imóveis vagos após a ocupação de edificações e lotes urbanos por movimentos sociais de luta pela moradia.

A lógica do mercado, entretanto, apresenta algumas limitações para a abordagem pretendida. Segundo Kapp *et al.* (2005), o emprego de termos como “de mercado” ou “comercial” para designar produção capitalista é corriqueiro, do mesmo modo que para produção não-capitalista é usada a expressão “não-comercial”. No entanto, como demonstram as autoras, tal correspondência entre termos (capitalista/ de mercado/ comercial, não-capitalista/ não-comercial) incorre no equívoco de se equiparar forma de produção a forma de circulação:

Enquanto a mercadoria produzida no processo de valorização de capital precisa ser comercializada para atingir seus objetivos, isto é, dar fim ao ciclo produtivo, realizar o lucro e reiniciar um novo ciclo, o bem produzido por outros processos atinge seus

9 Ribeiro, diferente de Kapp *et al.* e Abramo, considera a produção estatal de moradias, via companhias estaduais de habitação (COHABs), um submercado do segmento capitalista, correspondente, portanto, à lógica de mercado. Segundo o autor trata-se de “uma produção capitalista cujo produto não circula necessariamente como capital. Com efeito, como o promotor neste caso é um organismo público (CEHAB) ou os próprios compradores (cooperativas), em princípio, não é a apropriação de um lucro de incorporação que orienta a produção. Isto é possível pela função direta ou indiretamente exercida pelo Estado que, financiando com subsídios a produção e a comercialização, fornece um capital que circula de maneira desvalorizada”. (RIBEIRO, 1997, p.124). Para Ribeiro, o segmento não capitalista de produção de moradias engloba somente as formas de autoprodução “que têm como traço comum o fato de não ser a acumulação de capital o que orienta a produção, mas a produção de valores de uso. Assim sendo, quando estas moradias são colocadas no mercado, seus preços são fixados por condições totalmente alheias à sua produção. Constituem-se, portanto, em moradias-mercadorias, mas não capital”. (RIBEIRO, 1997, p.124).

10 Como será visto no item 2.4 deste capítulo e no capítulo 3, a produção do espaço na verdade não tem ocorrido sem qualquer tipo de intervenção estatal. O que pode ser observado, entretanto, é que o Estado tem atuado prioritariamente no sentido de manter o funcionamento do mercado de oferta e procura de classes que já ocupam os mais altos patamares de renda do país, em detrimento dos grupos com menores rendimentos. A política urbana e habitacional tem, nesse sentido assumido um papel funcional na desobstrução sistemática de quaisquer fatores que se coloquem como obstáculos para as estruturas de produção capitalistas tradicionais, sempre com a bandeira de crescimento econômico e reversão de problemas sociais.

objetivos com a obtenção do valor de uso sem que a comercialização seja necessária. Mas isso não impede que o objeto produzido seja comercializado como mercadoria em algum momento de sua vida útil. *Mercado imobiliário e produção capitalista de imóveis não são a mesma coisa.* (KAPP *et al.*, 2005, p.34, *grifos meus*).

Outro equívoco recorrente é a generalização da noção de especulação imobiliária nos debates. Na verdade, a emergência desse tema nas discussões funciona mais como uma cortina de fumaça que relega as reflexões sobre a distribuição dos produtos imobiliários (mercado) e a produção dos imóveis (capitalista ou não) a um segundo plano. Cabe elucidar que assim como mercado imobiliário e produção de imóveis não são a mesma coisa, a especulação imobiliária também não o é. Essa noção é apenas um terceiro aspecto do debate que, em geral, “serve mais para confundir do que para explicar, pois remete a relação a uma indeterminação econômica, sobretudo quando se quer estabelecer relações entre ganhos ‘lícitos’ e ‘ilícitos’.” (RIBEIRO, 1983, p. 32). Kapp *et al.* esclarecem a esse respeito que “embora os discursos neoliberais tenham nos habituado a identificar esses termos, cabe lembrar que mercado é uma instância de compra e venda, capitalismo é um modo de produção, e especulação é um expediente improdutivo de apropriação circunstancial de valor” (KAPP *et al.*, 2009, p.11).

Conforme mencionado, há um desconhecimento generalizado sobre o enorme montante de domicílios vagos no país. Apesar da existência de pesquisas quantitativas em âmbito nacional¹¹ veremos a seguir, que os dados carecem de uma abordagem qualitativa e de um trabalho empírico que confira peso adequado aos números coletados. Assim, a falta de informações produz algo como um “senso comum” sobre o fenômeno da vacância residencial. Esse senso comum, somado aos equívocos que podem ser gerados pelo uso genérico dos termos “especulação imobiliária” e “lógica de mercado”, pode conduzir ao entendimento de que o fenômeno estudado ocorre somente no âmbito do mercado imobiliário (forma de circulação) quando na verdade estima-se que ele tenha suas raízes na forma de produção capitalista de moradias. Como visto, essa produção é pautada no valor de troca, tendo como enfoque aspectos como a geração de empregos e o aquecimento da economia. Vários são os obstáculos

¹¹ Censo Demográfico 2000 e pesquisas “Déficit Habitacional no Brasil” 2005, 2006 e 2007, realizadas pela FJP (vide referências).

para a reprodução desse capital, como a alta durabilidade das habitações e a falta de solvabilidade da demanda, mas, por ora, importa observar que a lógica de produção capitalista seja de carros, habitações ou bolas de futebol, trabalha sempre com o conceito de sobra ou acumulação. No contexto específico da produção capitalista de moradias um dos resultados dessa contínua acumulação é o enorme excedente de moradias, que compõe o estoque de domicílios vagos computados pelas estatísticas oficiais. Analisar o fenômeno da vacância residencial sob a perspectiva da produção capitalista de moradias significa também considerar a existência de agentes heterogêneos no mercado¹² (famílias e capitalistas-empresários), embora levando-se em conta que a demanda das famílias nem sempre é soberana frente ao papel ativo da oferta de moradias por parte da indústria imobiliária. Esses e outros aspectos da produção capitalista de moradias serão ainda aprofundados.

O mesmo enfoque deve ser dado à vacância fundiária. Esse fenômeno, ao contrário da vacância residencial, é facilmente perceptível na mancha urbana e praticamente todas as prefeituras da RMBH entrevistadas¹³ possuem ao menos uma estimativa da quantidade de terras vagas existente em seus municípios. Mesmo que a terra não seja um bem produzido, o estudo da vacância fundiária pelo viés da produção capitalista de moradias faz todo sentido tendo em vista que a propriedade privada da terra representa um obstáculo para essa produção. O alto índice de terrenos vagos existente estaria, portanto ligado às estratégias adotadas pela indústria imobiliária para contornar

12 Abramo (2007) defende que a existência de agentes heterogêneos é um fator crucial para que a discussão acerca do mercado de moradias seja deslocada do âmbito da pura economia de troca para o da economia de produção. Os poderes reais de intervenção no espaço são definidos segundo o autor, de acordo com o poder de cada ator em realizar despesas monetárias. Isso confere privilégios à ação dos produtores de habitação, que têm acesso a grandes montantes de crédito para realizarem seus gastos produtivos. Ainda de acordo com Abramo, "nessa mesma linha, a hipótese de que os atores do mercado são heterogêneos viria a ser um traço de união entre a abordagem heterodoxa e a dos clássico-marxistas". (ABRAMO, 2007, p.171). Sobre a importância da moeda no acesso ao solo urbano via mercado, o autor também comenta: "Para ressaltar claramente a hierarquia nas relações capitalistas de mercado, então a moeda precisa ser levada em conta. Portanto, a hierarquização dos agentes pode ser vista, sobretudo como dependente do poder de despesa que eles possuam no campo de suas práticas mercantis. Somada à assimetria informacional, essa capacidade diferenciada para despender torna-se um elemento estratégico que serve para enfatizar os objetivos de localização dos agentes do mercado residencial urbano". (ABRAMO, 2007, p.170).

13 As visitas às 34 prefeituras da RMBH foram feitas pela equipe HVQ-PDDI e ocorreram entre março e maio de 2010. As entrevistas tiveram como foco a produção do espaço na vida cotidiana. Foram abordadas as práticas com relação à habitação, o ambiente urbano e os lugares públicos. Buscou-se com isso entender como os temas são tratados em âmbito municipal e como as políticas federais e estaduais são recebidas e colocadas em prática pelos municípios. As informações fornecidas pelas entrevistas se somaram os dados obtidos pela equipe HVQ nas Oficinas do Processo Participativo (Ciclo A), promovidas pelo PDDI em março de 2010, que além de confirmar muitos relatos apresentaram novos pontos de vista.

esse problema, em busca de um fluxo permanente de seus meios de produção. Podemos considerar o padrão de crescimento centrífugo das cidades brasileiras que sempre amplia as fronteiras para a expansão do capital, muitas vezes para além do perímetro urbano previsto nos Planos Diretores municipais, como um desses artifícios.

Enxergar o fenômeno da vacância imobiliária sob a ótica da produção capitalista de moradias não implica, contudo, a escolha de um caminho determinado em um cardápio pré-definido de “formas de abordagem”. Mais do que isolar possibilidades interessa o estabelecimento de algumas prioridades que orientarão o estudo sem restringi-lo a uma lógica rigorosa que tente atribuir à sociedade uma coerência que ela não possui. Um maior aprofundamento sobre as raízes da vacância imobiliária segundo tais premissas será ainda contemplado. Por ora veremos de modo sintético como são elaborados os cálculos oficiais das necessidades habitacionais e domicílios vagos no país. O objetivo é evidenciar a contradição existente entre o número de famílias sem casa e de casas sem família na RMBH. Sua falta de correspondência se deve, em grande parte, ao fato de que a produção de moradias é fundamentalmente capitalista, atendendo a uma demanda solvável que cresce em função da renda e que, por isso, negligencia as necessidades habitacionais de famílias com menor poder aquisitivo. Na verdade, pode-se dizer que essas necessidades nem sequer se configuram como demandas no contexto da produção capitalista de moradias.

Também será visto que, os dados referentes às necessidades habitacionais têm passado por um notável processo de qualificação desde a década de 1990. Hoje já é possível distinguir, dentre várias categorias, aquelas unidades rústicas que precisam ser repostas ou as unidades carentes de serviços de infraestrutura, que necessitam somente de melhorias, por exemplo. O mesmo passo, entretanto, não foi acompanhado pela coleta de dados sobre domicílios vagos. As instituições de pesquisa permanecem divulgando estatísticas sobre a vacância residencial totalmente desqualificadas, cuja única informação possível de ser obtida é o nível de renda do setor censitário onde os imóveis estão localizados. Não existem outras informações capazes de auxiliar em um aprofundamento do diagnóstico da vacância mais atrelado à forma de produção aqui proposta, como o tamanho das unidades, o número de

cômodos e se os domicílios correspondem a unidades em habitações uni ou multifamiliares (horizontais ou verticais), por exemplo. Logo após, é proposto o desenho de um panorama da vacância imobiliária na região segundo o conhecimento vivido dos administradores municipais e as estimativas fornecidas pelas instituições de pesquisa. Será demonstrado, dentre outros aspectos, que nem sempre dados nacionais estatísticos e a percepção municipal empírica apresentam informações simétricas.

2.2 Famílias sem casa e casas sem família na RMBH

2.2.1 Cálculo das necessidades habitacionais e domicílios vagos

Estima-se que 70% das habitações no Brasil sejam autoproduzidas, isto é, feitas fora da indústria formal da construção e sem a intervenção do poder público (BRASIL, 2009b, p.163). Seja por intermédio de autoconstrução em loteamentos precários, pela formação de favelas ou por ocupações de vazios construídos a população vem encontrando meios para se abrigar de alguma maneira. Todo esse esforço social empreendido na resolução informal do problema da habitação passou a ser reconhecido após o processo de democratização do país, com a aprovação da Constituição Federal de 1988 que teve como resultado a construção de um novo paradigma para as políticas habitacionais com o reconhecimento do fracasso das práticas difundidas até então. Nessa época, também se assinala uma rejeição à prática de remoção de assentamentos irregulares¹⁴, o apoio a formas de gestão cooperativas, a democratização das decisões sobre os investimentos e ações e a defesa da função social da propriedade, como forma de garantir o acesso de todos a terra urbanizada. Em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade (lei federal 10.257/ 2001) soma esforços para a discussão e implementação das políticas urbana e habitacional a serem conduzidas pelo MCidades, criado em 2003.

¹⁴ Tal prática de remoção de assentamentos irregulares começa a ser substituída em 1983 com os programas PROFAVELA, em Belo Horizonte, e o PREZEIS, em Recife.

Essa mudança de paradigmas, que como visto, leva autores a voltarem sua atenção para a autoprodução – mais especificamente para a chamada produção não-capitalista de moradias¹⁵ – também motivou as instituições de pesquisa a buscarem novas formas para dimensionar as necessidades habitacionais, fundamentais ao aprimoramento das políticas públicas. Antes apoiado na reposição total das unidades informalmente edificadas, o dimensionamento do problema habitacional brasileiro assume uma perspectiva diferente. O novo método de cálculo proposto, alinhado aos pressupostos assinalados pela Constituição Federal de 1988, também considera o esforço social empreendido no provimento informal da habitação. Passa a contemplar não somente a produção de novas unidades, mas também a melhoria das existentes, visando garantir a permanência das populações em seus locais de origem. Outra novidade importante é a inclusão do cálculo de edificações ociosas que aponta uma outra face do problema.

A mudança na base conceitual para o cálculo das necessidades habitacionais é introduzida em 1993 pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). Um estudo dessa instituição sobre a moradia no Brasil introduz o conceito de “déficit de moradias adequadas”. Os critérios para um padrão mínimo adequado de habitação são então propostos e, a partir dele, seu raciocínio inverso, por um entendimento do que uma moradia adequada não deveria ser. Para efeito da pesquisa é elaborado o conceito a seguir:

[...] a moradia adequada não deve ser desprovida de redes de água e esgoto; não deve ser uma moradia improvisada, tais como meras salas, prédios em construção, viadutos e pontes; não deve ser uma moradia precária como casas de taipa não revestida ou de madeira aproveitada, casas cobertas de palha ou sapé, meros quartos ou cômodos; finalmente, uma moradia adequada não deve ser uma ocupada por mais de uma família. (PRADO e PELIN, 1993, p.14).

A partir de então são definidos três tipos distintos de déficit habitacional: por moradia conjunta; por precariedade (más condições das empenas e cobertura) e por deficiência (sem canalização interna de água e rede de esgoto). O entendimento de que a última

15 Cabe ressaltar que nem toda autoprodução pode ser considerada não capitalista. Este é o caso da mansão que Sérgio Ferro analisa. O morador da mansão compra matéria prima, técnica, projetos e força de trabalho como em um processo de produção qualquer. Para Ferro, “Esse procedimento não lhe é desconhecido ou novo: as relações de produção da mansão estão próximas da que estabelece na indústria ou outro negócio qualquer. Como aqui, lá a mercantilização está implícita na produção. Mais-valia acumulada compra os meios para ficar grávida de nova mais-valia, só que aqui, sob a forma da produção de um objeto específico, seu lar doce lar. A semelhança de atuação nos dois casos traz, como automática consequência, comportamento semelhante diante dos produtos. Ambos são, para ele, mercadorias. As de lá há que vender imediatamente, a de cá permanecerá em seu poder.” (2006, p.68-69).

seria, na verdade, uma questão de investimentos em saneamento básico a faz ser retirada do chamado “déficit alvo”, integrando uma nova categoria que seria então nomeada “inadequação”.

A inclusão do conceito inadequação como possibilidade de melhoria do estoque existente, ao invés de sua total reposição, é aprofundada pelo Centro de Estatísticas e Informações da FJP (CEI-FJP), a partir de 1995. Seu trabalho subsidia a definição de políticas para o setor, implementadas pelo MCidades e tem como base as informações disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) via Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada anualmente¹⁶ e Censos Demográficos, atualizados a cada decênio. O conceito de necessidades habitacionais proposto pela FJP incorpora duas condições: o déficit habitacional propriamente dito e a inadequação de moradias. A primeira categoria está ligada à necessidade de reposição (domicílios rústicos) ou incremento de estoque (domicílios improvisados), coabitação familiar não voluntária, ônus excessivo com aluguel e domicílios alugados com adensamento excessivo. Todas as categorias do déficit são mutuamente excludentes. A inadequação, por sua vez, possui cinco componentes (que podem se sobrepor): domicílios próprios com densidade excessiva de moradores por dormitório, carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo), inadequação fundiária urbana, inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva e cobertura inadequada.

Uma rápida análise quantitativa da composição das necessidades habitacionais da RMBH aponta claramente para a necessidade de abordagem do tema para além do provimento de novas unidades habitacionais. Conforme indicam os gráficos abaixo o problema também deve ser equacionado pelo viés da melhoria do estoque existente, maior provimento de infraestrutura e redistribuição dos imóveis ociosos. Os dados evidenciam a existência de um número de unidades vagas e em construção na RMBH ($108.474 + 30.404 = 138.878$ domicílios) superior ao seu déficit habitacional,

¹⁶ Com exceção dos anos censitários.

correspondente, em 2007, a 129.404 unidades¹⁷. Isso quer dizer que se todas as unidades vagas ou em construção fossem mobilizadas para suprir as necessidades de reposição e incremento do estoque, ainda assim, restaria um saldo de 9.474 domicílios vazios. Cabe destacar que este número pode tornar-se ainda maior. A categoria “ônus excessivo com aluguel”, incluída como necessidade de incremento de estoque em 2006¹⁸ representa cerca de 47% do déficit habitacional da região e se sobrepõe às demais categorias. Desse modo, caso todas as moradias que se encontram nessa condição fossem desocupadas, cerca de 60 mil unidades seriam somadas ao estoque ocioso já existente. A inserção desse componente no cálculo do déficit habitacional torna-se, portanto, questionável.



GRÁFICO 2.1 – Déficit habitacional RMBH
Fonte: FJP, 2009. Dados trabalhados pela autora.

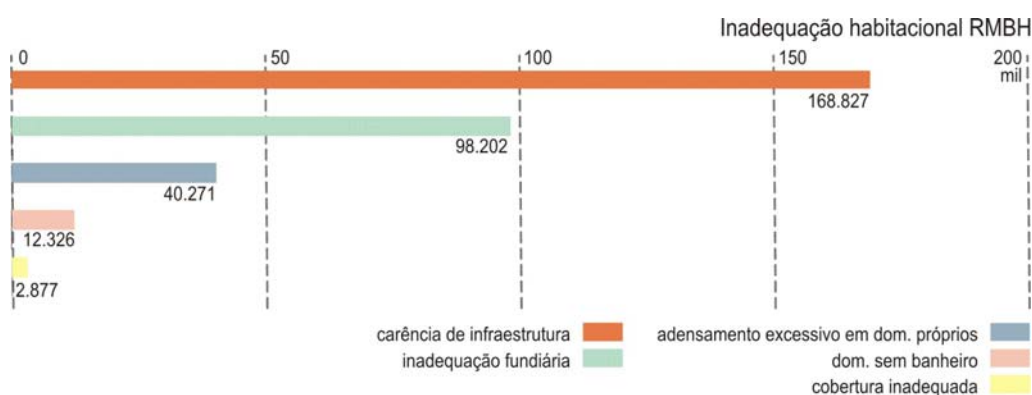


GRÁFICO 2.2 – Inadequação habitacional RMBH
Fonte: FJP, 2009. Dados trabalhados pela autora.

17 Fonte dos dados: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional do Brasil – 2007*. Brasília, 2009. Como nesse momento interessa mais discutir os componentes da metodologia atual do que entender as relações microlocais nos setores censitários, optou-se por utilizar os dados mais recentes, fornecidos pela instituição em 2009 (ano de referência 2007), em razão das revisões metodológicas no cálculo dos componentes da inadequação e déficit habitacional que respectivamente, passaram a contemplar os itens “cobertura inadequada” e “ônus excessivo com aluguel”. Como tais componentes aparecem de forma discriminada nos gráficos, julga-se mais coerente que sejam utilizados dados menos defasados e divididos segundo os acertos metodológicos mais recentes, implementados pela FJP. Para todo o restante do trabalho, serão utilizados os dados da pesquisa de 2005 (FJP, 2005), desagregados por setor censitário.

18 Segundo a FJP, o ônus excessivo com aluguel “corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel” (FJP, 2006, p.16). Ainda de acordo com a instituição, na metodologia original esse componente era considerado como um dos critérios da inadequação de domicílios e não como déficit habitacional.



GRÁFICO 2.3 – Domicílios vagos RMBH
 Fonte: FJP, 2009. Dados trabalhados pela autora.

A unidade vaga é definida pelo IBGE como “o Domicílio Particular Permanente que não tinha morador na data de referência” (IBGE, 2010, p.67). Ela é diferente do “domicílio de uso ocasional”, caracterizado como “o Domicílio Particular Permanente que servia ocasionalmente de moradia na data de referência, ou seja, era o domicílio usado para descanso de fins de semana, férias ou outro fim, mesmo que na data de referência, seus ocupantes ocasionais estivessem presentes” (IBGE, 2010, p.67). Segundo o IBGE, a unidade vaga também não deve ser confundida com o chamado “domicílio fechado”. Ele é definido como o domicílio que, apesar de ocupado, não possuía moradores presentes no momento da coleta. Para esses casos, o *Manual do Recenseador do Censo 2010* indica que o entrevistador deverá “recorrer à vizinhança para saber se a ausência é apenas durante o dia, por motivo de trabalho e/ou estudo, ou se os moradores estão ausentes temporariamente, por motivo de viagem de férias, negócios, visita a parentes, internação em hospital, etc” (IBGE, 2010, p.66). Ainda segundo o *Manual*, para realizar uma nova tentativa de coleta de dados, o recenseador deverá investigar com vizinhos e porteiros de prédios uma hora ou dia mais propícios para que os moradores sejam encontrados. Segundo Gladston Policarpo¹⁹, coordenador de área do IBGE na agência Norte/BH, não há a possibilidade de que domicílios vagos sejam erroneamente confundidos com domicílios fechados pelo recenseador. Para evitar imprecisões, ele não poderá encerrar sua coleta caso tenha encontrado um número superior a 3% de unidades fechadas no setor. Visitas sucessivas deverão ser então realizadas até que se consiga obter uma margem igual ou inferior à porcentagem máxima de domicílios fechados permitida. Além disso, segundo o coordenador de área, os domicílios fechados são contabilizados no

¹⁹ POLICARPO, Gladston. Entrevistado pela autora. Belo Horizonte, Brasil. Set. 2010.

quantitativo final dos domicílios particulares permanentes ocupados, garantindo que o número de unidades vagas não seja incrementado de modo equivocado.

Apesar de todas as precauções que cercam a coleta de dados quantitativos sobre domicílios vagos, os pesquisadores da FJP consideram as estatísticas fornecidas insuficientes como único respaldo para a formulação de políticas públicas que contemplem a vacância residencial e chamam a atenção para a importância de uma caracterização qualitativa do estoque existente. Segundo a instituição de pesquisa (FJP, 2009), para que uma tal política seja implementada devem ser considerados os quatro pontos que seguem adiante. Antes de enumerá-los, contudo, cabe dizer que a qualificação da vacância residencial proposta pelo presente trabalho vai ainda além das considerações feitas pela FJP, por se propor a um estudo mais estrutural do fenômeno, partindo da produção capitalista de moradias como uma de suas raízes principais. A seguir, encontram-se os pontos colocados pela FJP:

- (1) estudo de um percentual médio do estoque habitacional necessário para o funcionamento natural do mercado imobiliário;
- (2) identificação dos motivos que os levam a serem deixados vagos;
- (3) identificação do público a que se direcionam;
- (4) obtenção de detalhamentos mais precisos sobre suas condições, localização, situação de propriedade e padrão de construção.

O estudo de um percentual médio habitacional necessário para o funcionamento natural do mercado imobiliário será contemplado no item 2.3, quando alguns fenômenos pertinentes aos imóveis vagos serão conceituados. Como veremos, tal percentual, usualmente chamado “taxa de vacância natural” tem sido objeto de várias pesquisas internacionais, enquanto que em âmbito nacional, ainda é encontrado um relativo silêncio. Seria interessante que uma pesquisa similar fosse realizada para os padrões brasileiros. A identificação do público a que se direcionam e dos motivos que levam os imóveis a serem deixados vagos serão discutidos no item 2.5 deste capítulo e no capítulo 3, respectivamente. O objetivo do trabalho aqui proposto é investigar as raízes do fenômeno da vacância residencial e os fatores que mantêm os imóveis vagos

e inacessíveis para a população de renda baixa. Para isso é importante que a compatibilidade entre os perfis dos imóveis vagos e das famílias que compõem o déficit habitacional seja verificada (item 2.5). Tal investigação parte do entendimento de que um estudo sobre o fenômeno da vacância só se justifica se tiver como horizonte a atuação das políticas públicas de habitação de interesse social (HIS)²⁰, frente ao cenário contraditório que se apresenta entre imóveis vagos e déficit habitacional. Busca-se com isso, entender as possibilidades e limites da mobilização do estoque de domicílios vagos para a promoção de moradias de interesse social em áreas consolidadas, tendo como contraponto a lógica preponderante de produção de habitações destinadas às famílias socialmente vulneráveis em regiões periféricas com o conseqüente crescimento excessivo do perímetro urbano e esvaziamento dos centros adensados dos municípios.

Com relação ao quarto ponto colocado pela FJP – obtenção de detalhes mais precisos sobre suas condições, localização, situação de propriedade e padrão de construção – não há dúvidas da importância de que características como o grau de conservação e a compartimentação interna dos imóveis sejam conhecidas para que, por exemplo, as possibilidades de ocupação imediata sejam discutidas. Também devem ser identificadas a localização, a existência de pendências jurídicas e a situação patrimonial do imóvel. Sua posição na cidade se relaciona às possibilidades de atendimento ao público alvo dos programas habitacionais. Já o conhecimento de sua situação de propriedade auxiliaria na priorização dos melhores imóveis a serem trabalhados. Uma identificação preliminar dos detentores de condições patrimoniais menos complexas ou, de propriedade do poder público, facilitaria todo o processo. No entanto, uma micro-caracterização nesse nível só seria possível mediante a realização de uma pesquisa em larga escala que ultrapassa o objetivo deste trabalho, mas que deve ser considerada como ponto de partida para a elaboração de qualquer política pública que tenha como mote a mobilização do estoque vago. Um aprofundamento sobre este tema é proposto no capítulo 4.

²⁰ O termo "interesse social" será utilizado para qualificar a habitação produzida com subsídios públicos para as famílias com renda mensal de 0 a 3 salários mínimos (conforme literatura nacional das políticas públicas), ainda que o termo venha sendo questionado em alguns debates que consideram toda habitação como sendo de interesse social, independente da renda do público alvo ao qual se destina.

Além da necessidade de qualificação do estoque de domicílios ociosos, chama atenção a inexistência de um levantamento sistemático dos lotes vagos em âmbito nacional. O Censo Demográfico se restringe às unidades habitacionais construídas, mas, um aperfeiçoamento em sua metodologia poderia criar condições para que dados sobre lotes vagos, pulverizados na mancha urbana, também fossem computados²¹. Para toda coleta censitária é imprescindível que um levantamento prévio *in loco* seja feito²². Nesse levantamento são elaboradas as chamadas “faces de quadra” onde as informações sobre o número de domicílios existentes em cada quarteirão são computadas. Caso um setor censitário exceda muito a média de domicílios prevista por setor (cerca de 250 domicílios), é estudada uma forma de divisão para que os setores não apresentem números de domicílios muito discrepantes. Esse momento de coleta de dados preliminares seria uma boa oportunidade para o cômputo de lotes vagos, visto que estes são facilmente percebidos na mancha urbana. Essa seria uma atividade aparentemente extra que, no entanto, não representaria uma maior morosidade do trabalho, tendo em vista que o levantamento prévio já considera os lotes vagos sem de fato computá-los.

Para tentar suprir essa lacuna, uma pesquisa de iniciação científica denominada “Vacância Fundiária na RMBH” foi elaborada por pesquisadores graduandos do grupo Morar de Outras Maneiras da Universidade Federal de Minas Gerais (MOM-UFMG), como parte dos trabalhos da equipe HVQ-PDDI. Essa pesquisa, que será contemplada no item seguinte, estima superficialmente numa escala macro os loteamentos vagos periféricos em zonas de expansão, entretanto não consegue captar, lotes isolados ou em conjuntos menores que estejam dispersos nas áreas de ocupação mais consolidada, dado este que, como apontado acima, poderia ser coletado com precisão e facilidade pelo levantamento prévio do Censo Demográfico.

21 Há uma etapa preliminar no Censo na qual os lotes vagos são levados em conta sem de fato serem computados. A justificativa para tal omissão, que é inclusive pertinente, é a de que o Censo é demográfico e não geográfico, ou seja, pesquisa dinâmica populacional no território e não o território. Contudo, vemos que cada vez mais a existência de lotes vagos interfere na dinâmica populacional.

22 Informação fornecida por Gladston Policarpo, coordenador de área do IBGE na agência Norte/BH. POLICARPO, Gladston. Entrevistado pela autora. Belo Horizonte, Brasil. Set. 2010.

2.2.2 Panorama da vacância na RMBH

Para uma maior compreensão dos fatores que levam à assimetria entre déficit e vacância na RMBH é necessário primeiro entender como os grupos carentes de habitação e também as moradias desocupadas se distribuem, em termos relativos e absolutos, na área antropizada da região. Para situar os dados nos mapas é utilizada como matriz a mancha ocupada (FIG. 2.1), que define lugares urbanos ou rurais com infraestrutura de energia (atendidos por postes da CEMIG). A utilização dessa máscara para a inserção dos dados é importante para visualizar a ocupação onde ela de fato acontece, fazendo com que a proporção entre pessoas e território não seja abstraída, tendo em vista a ocupação difusa da região.

A FIG. 2.2 demonstra que a maior concentração de unidades vagas ocorre nos municípios mais populosos: Belo Horizonte, Contagem, Betim e Ribeirão das Neves (TAB. 2.2 abaixo). Respectivamente os quatro municípios possuem, segundo dados da FJP em 2005²³, 83.148, 18.771, 14.821 e 10.684 domicílios vagos em seus territórios, destacando a capital metropolitana como detentora de mais de 50% das habitações ociosas da região. É provável que este quadro esteja vinculado, em parte, a uma inflexão dos movimentos demográficos da RMBH. De acordo com Mendonça, a década de 1960 representou um ponto de inversão da expansão demográfica e territorial da metrópole “a partir de quando Belo Horizonte passou a crescer menos do que o restante da região metropolitana, em um processo que se aprofundaria nos anos setenta e, principalmente oitenta, quando a capital apresentou um crescimento total de apenas 1,1% ao ano” (MENDONÇA, 2002, p.48). A TAB. 2.1 (abaixo) traz dados sobre a distribuição da população metropolitana ao longo do tempo: em 1970, 54,87% dos habitantes estavam concentrados nas áreas mais centrais (Núcleo Central e Anel Pericentral) enquanto 30,6% habitavam as áreas mais periféricas a norte e a oeste (Eixo Industrial e Periferias). Na década de 1980, esses números se apresentam mais equilibrados: 40,51% e 45,88%, respectivamente. Já em 1991, há uma evidente inversão dos primeiros dados apresentados: os habitantes das áreas centrais caem

²³ Fonte dos dados: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional do Brasil – 2005*. Municípios e Micro regiões geográficas. Brasília, 2005.

quase pela metade (31,57%) enquanto as periferias se adensam, acumulando 55,26% da população metropolitana.



FIGURA 2.1 – Mancha Antropizada RMBH
Fonte: CEMIG. Dados trabalhados pela equipe PDDI-HVQ (PDDI-HVQ-4, 2010, p.195).

TABELA 2.1 Distribuição da população segundo Unidades Espaciais de Estrutura Urbana. RMBH – 1970-91

Unid. Espaciais	1970			1980			1991		
	(n)	%	%	(n)	%	%	(n)	%	%
Núcleo Central	220.464	13,75	54,87	255.598	10,24	40,51	270.351	8,30	31,57
Anel Pericent.	659.052	41,12		755.932	30,27		757.732	23,27	
Eixo Industrial	263.793	16,46	30,6	581.927	23,30	45,88	845.720	25,97	55,26
Periferias	226.713	14,14		563.898	22,58		953.763	29,29	
Demais Unidades*	223.821	14,53	--	339.675	13,61	--	428.491	13,17	--
RMBH	1.602.843	100	--	2.497.030	100	--	3.256.057	100	--

Fonte: Souza e Teixeira (1999, p. 95), dados trabalhados. Fonte dos dados: IBGE, Censos Demográficos e FJP.

*Pampulha, Franjas, Expansão Metropolitana e Áreas de Comprometimento Mínimo²⁴.

TABELA 2.2 Ranking da vacância na RMBH em números absolutos e relativos²⁵

Domicílios Vagos	Município	POSIÇÃO	Município	Vacância Residencial
83.148	Belo Horizonte	1	Taquaraçu de Minas	31,16%
18.771	Contagem	2	Rio Manso	23,77%
14.821	Betim	3	Juatuba	22,79%
10.689	Ribeirão das Neves	4	Esmeraldas	22,47%
6.004	Santa Luzia	5	Jaboticatubas	20,66%
4.488	Ibirité	6	Baldim	20,05%
3.213	Sabará	7	São Joaquim de Bicas	19,08%
2.694	Esmeraldas	8	Betim	18,89%
2.244	Vespasiano	9	Mateus Leme	18,42%
2.020	Nova Lima	10	Florestal	18,11%
1.554	Pedro Leopoldo	11	Mário Campos	18,09%
1.478	Lagoa Santa	12	Brumadinho	17,77%
1.276	Brumadinho	13	Ribeirão das Neves	17,25%
1.196	Mateus Leme	14	Sarzedo	16,66%
1.072	Caeté	15	Nova União	16,59%
987	Juatuba	16	Lagoa Santa	14,99%
892	São Joaquim de Bicas	17	Itaguara	14,61%
845	Igarapé	18	Raposos	14,09%

24 Souza e Teixeira adotam a "caracterização dos processos espaciais da RMBH elaborada pelo órgão técnico de planejamento, que levou em conta a evolução histórica, a especialização, as forças estruturantes e, particularmente, o maior ou menor comprometimento com a metropolização como processo. Assim, a estrutura urbana da RMBH foi analisada, num primeiro nível de aproximação, em oito grandes unidades espaciais: o Núcleo Central, compreendendo o Centro Metropolitano – perímetro interno da Avenida do Contorno de acordo com o plano original de Aarão Reis – e sua expansão para a Zona Sul; a Pampulha como projeção da centralidade metropolitana e o Eixo Industrial são os espaços de maior comprometimento, vindo a seguir o Anel Pericentral e as Periferias. Todos esses espaços formam a Aglomeração Metropolitana. O menor comprometimento acontece nas chamadas Franjas do Aglomerado, nas áreas de Expansão Metropolitana – essas recebem as marcas dos conflitos de polarização das sedes dos municípios não conurbados e as Áreas de Comprometimento Mínimo". (SOUZA e TEIXEIRA, 1999, p. 93-94).

25 Itaiaiçu não está presente na relação de municípios da FJP (2005) utilizada como fonte de dados. Desse modo, não foi possível incorporar o município à TAB. 2.2 que apresenta 33 cidades da RMBH ao invés de 34.

783	Matozinhos	19	Ibirité	13,31%
736	Sarzedo	20	Igarapé	13,26%
724	Jaboticatubas	21	Belo Horizonte	13,23%
495	Raposos	22	Capim Branco	13,12%
488	Mário Campos	23	Contagem	13,11%
463	Itaquara	24	Santa Luzia	12,85%
444	Baldim	25	Confins	12,75%
387	São José da Lapa	26	Nova Lima	12,05%
299	Rio Manso	27	Vespasiano	11,71%
287	Taquaraçu de Minas	28	Caeté	11,57%
282	Florestal	29	Pedro Leopoldo	11,15%
269	Capim Branco	30	Sabará	10,97%
226	Nova União	31	Matozinhos	10,32%
159	Confins	32	São José da Lapa	10,10%
120	Rio Acima	33	Rio Acima	6,23%

Fonte: FJP, 2005. Dados trabalhados pela autora²⁶.

Pode-se considerar que a desconcentração populacional nas áreas mais centrais e o paralelo adensamento das áreas periféricas é um fator que contribui para que o número absoluto de domicílios vagos seja mais concentrado na capital da metrópole. Tal constatação conduz a uma conclusão óbvia: à perda populacional equivale diretamente o esvaziamento de domicílios²⁷. Entretanto, quando os dados de vacância residencial são relativizados com o número total de domicílios em cada município, a concentração antes evidente, se dissolve e as cores quase se invertem: destacam-se com maior vacância relativa as cidades mais periféricas e não os municípios do aglomerado metropolitano. Conforme mostra a FIG. 2.3, Juatuba, Esmeraldas, Taquaraçu de Minas e Rio Manso apresentam os maiores percentuais de domicílios vagos da região, entre 23 e 31% (consultar TAB. 2.2). Isso demonstra que o fenômeno da vacância não se restringe a áreas específicas da metrópole. Ao contrário, ele está espalhado por todo o território, tornando evidente que a perda populacional, embora importante, não é o único fator que deve ser levado em conta no estudo do fenômeno.

Concentração similar a do número de unidades vagas ocorre também com a quantidade absoluta de famílias sem casa (FIG. 2.4). São as cidades mais populosas - Belo Horizonte e Contagem - as que mais se destacam. Todavia o déficit de moradias relativizado assume uma mancha mais uniforme na RMBH que chama atenção para os

²⁶ A FJP não fornece taxas de vacância, mas sim os totais absolutos de Domicílios Particulares Permanentes e Domicílios Vagos. A taxa de vacância, como será visto no item 2.3 corresponde à relação entre os dois dados.

²⁷ Outros fatores vinculados a essa constatação, como o padrão de crescimento periférico da região e a autoss segregação dos grupos metropolitanos de renda superior, serão aprofundados no item 2.5 e no capítulo 3.

municípios de Matozinhos e Raposos. Apesar de corresponderem a números absolutos pequenos – respectivamente, 1.064 e 466 famílias sem casa – nesses municípios, o déficit habitacional atinge uma parcela importante da população (entre 12 e 13% - FIG. 2.5).

Conforme demonstrado, o saldo de imóveis vagos da RMBH corresponde a 59.506 domicílios vazios²⁸. Quando a mesma equação é feita cidade a cidade, o resultado obtido mostra que Matozinhos, Pedro Leopoldo, Sabará, Caeté e Rio Acima são os únicos municípios onde existe uma necessidade real de novas construções, em todos os demais, sobram moradias desocupadas (FIG. 2.6). É claro que a conta não é tão simples assim, mas ela indica um problema que não deve ser ignorado: mesmo que sobrem moradias, elas não são acessíveis para as famílias que precisam delas. A falta de correspondência entre famílias que precisam de casas e casas sem família evidencia que “ociosidade e déficit, ou estoque positivo e negativo, parecem independem um do outro, sem possibilidades de intercâmbio, porque são gerados e sustentados por mecanismos diferentes de mercado” (SANTIAGO, 2005, p.22). Entender essa contradição é um dos principais objetivos desse trabalho.

Apesar de todo o exposto, relatos de gestores da RMBH²⁹ explicitam o desconhecimento das Prefeituras sobre o assunto. Poucos possuem informações sobre a existência de moradias ociosas em números compatíveis aos do déficit habitacional em seus municípios. Apenas em Belo Horizonte, Contagem, Caeté, Pedro Leopoldo e Sarzedo os gestores demonstram conhecimento sobre a questão. Em Caeté é relatado um número bastante próximo ao fornecido pela FJP: 1.000 unidades desocupadas. Em Sarzedo, estima-se a existência de 1.200 moradias ociosas, enquanto que os dados da FJP trazem um número bastante inferior, correspondente à metade das unidades referidas³⁰. Contagem não possui um quantitativo dos domicílios

28 Fonte dos dados: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional do Brasil – 2005: Municípios e Micro regiões geográficas*. Brasília, 2005. Consultar nota 1.

29 Ver nota 13.

30 Os levantamentos de domicílios vagos em Caeté e Sarzedo correspondem, respectivamente, a uma pesquisa elaborada pela Fundação Israel Pinheiro (FIP), em 2009, e à estimativa de desligamentos dos serviços da Copasa, em 2010.

desocupados no município, mas seus gestores consideram a mobilização desse estoque uma alternativa interessante para a solução do déficit habitacional.

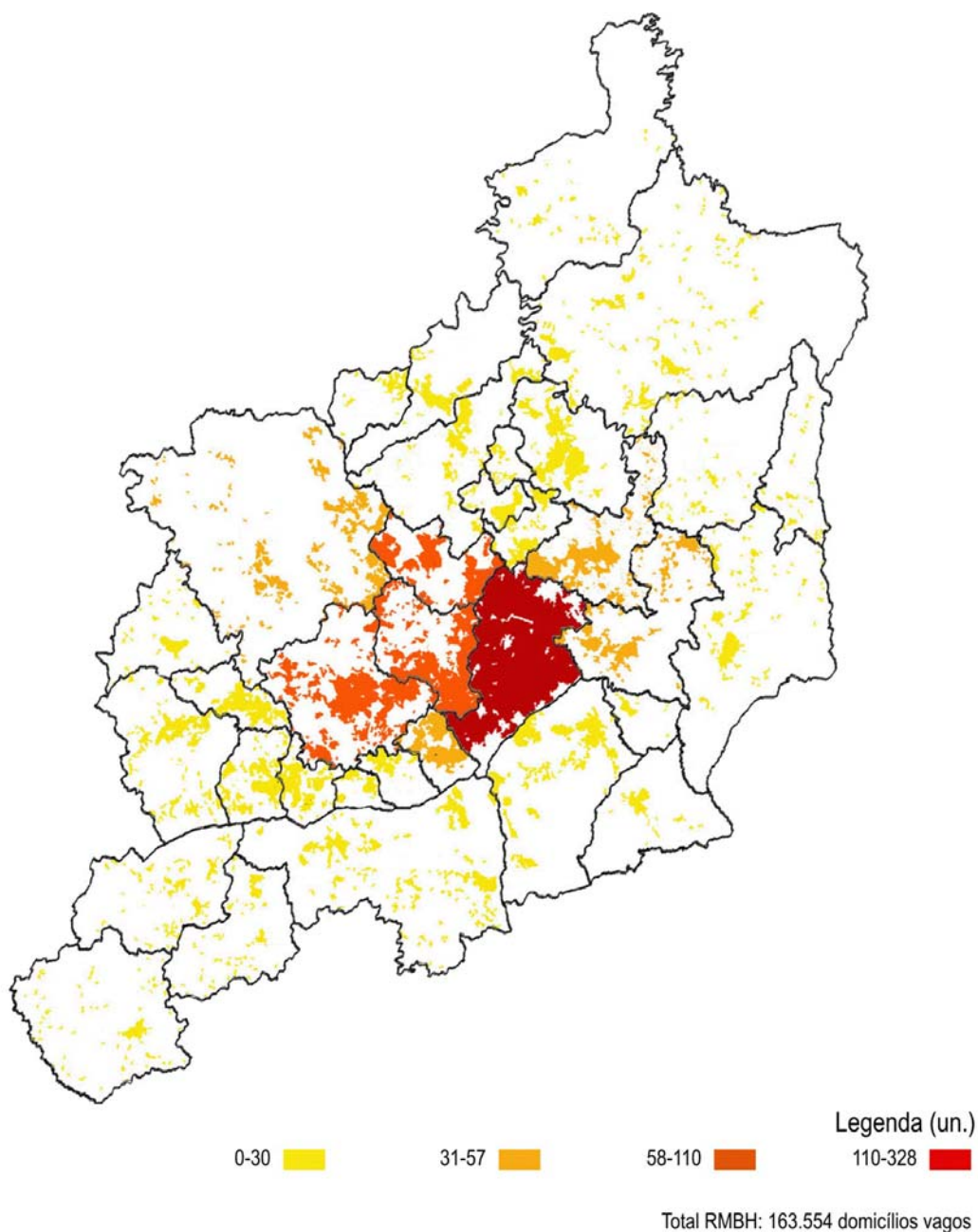


FIGURA 2.2 – Domicílios vagos RMBH (números absolutos)
Fonte: FJP, 2005. Dados trabalhados pela equipe PDDI-HVQ (PDDI-HVQ-4, 2010, p.256)

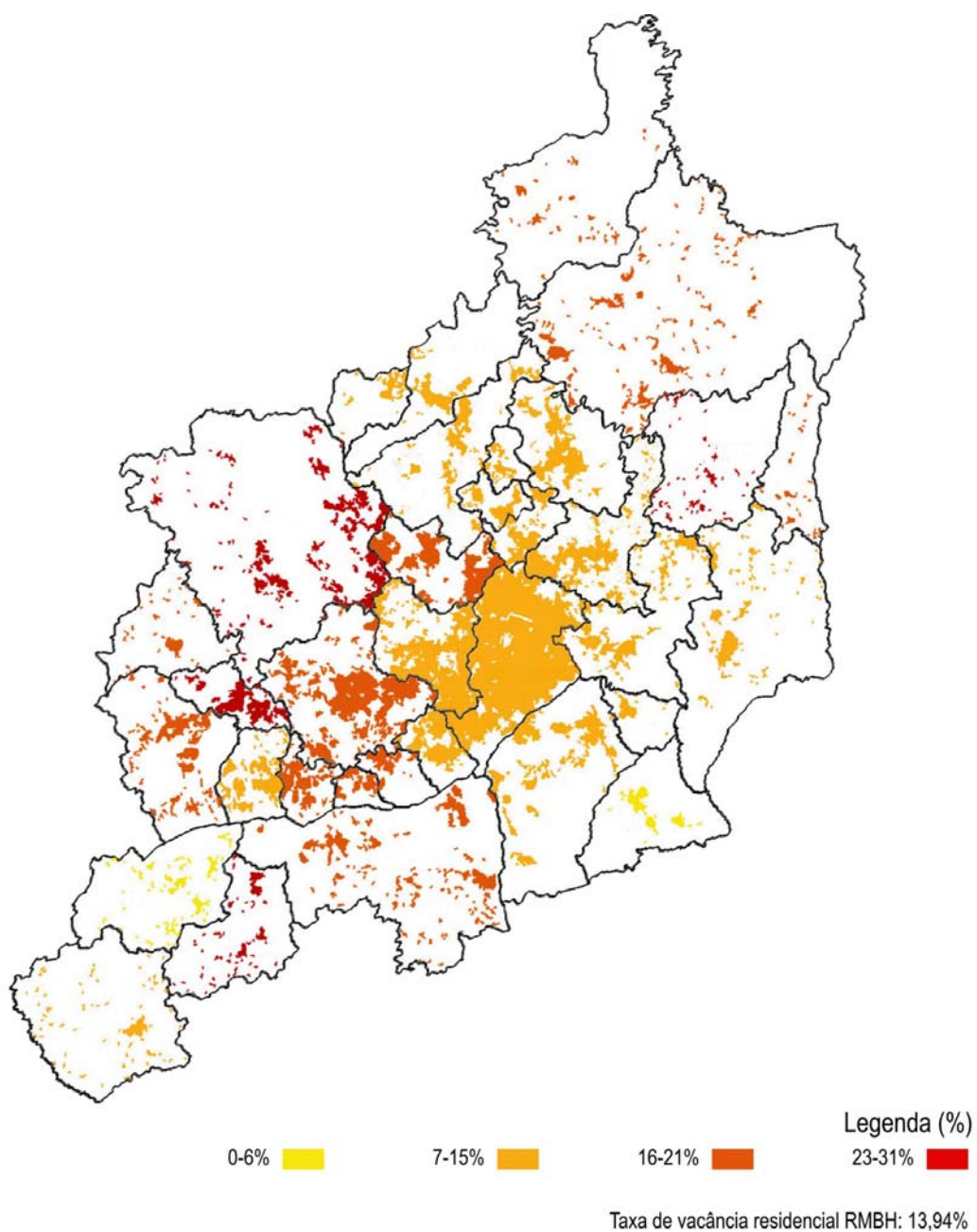


FIGURA 2.3 – Domicílios vagos RMBH (vacância residencial)
Fonte: FJP, 2005. Dados trabalhados pela equipe PDDI-HVQ (PDDI-HVQ-4, 2010, p.256).

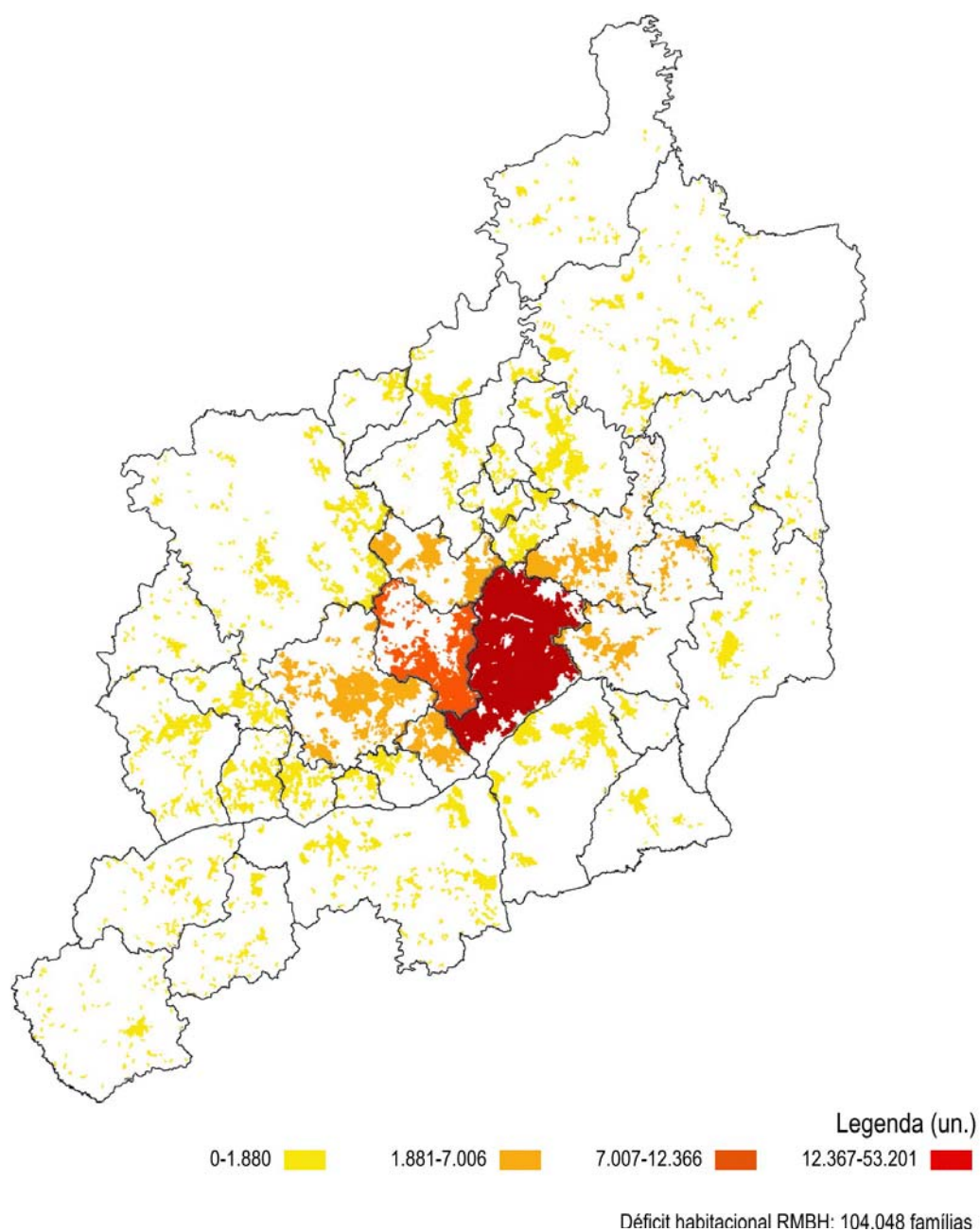


FIGURA 2.4 – Déficit Habitacional RMBH (números absolutos)
Fonte: FJP, 2005. Dados trabalhados pela equipe PDDI-HVQ (PDDI-HVQ-4, 2010, p.257).

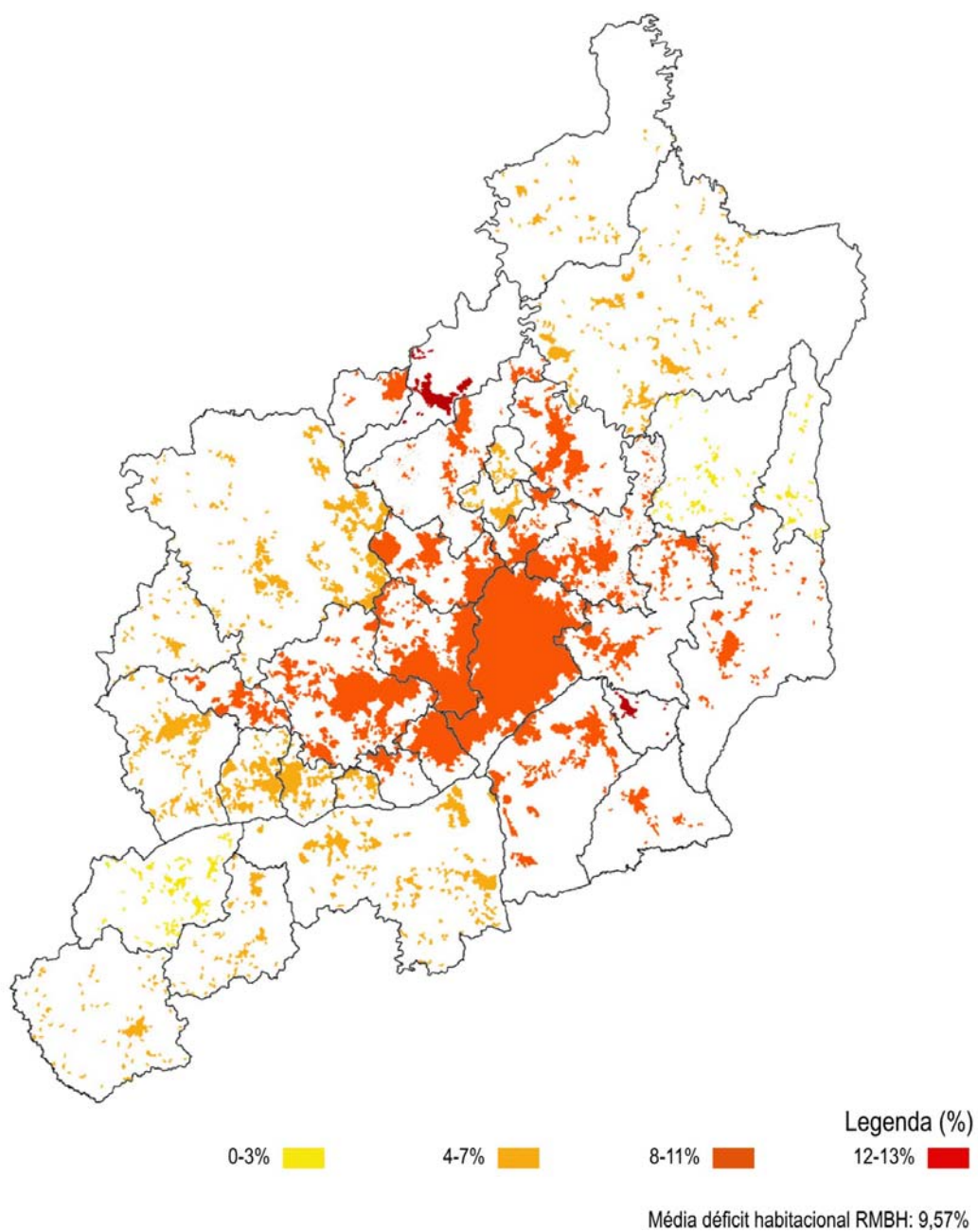


FIGURA 2.5 – Déficit Habitacional RMBH (percentual)
Fonte: FJP, 2005. Dados trabalhados pela equipe PDDI-HVQ (PDDI-HVQ-4, 2010, p.257).

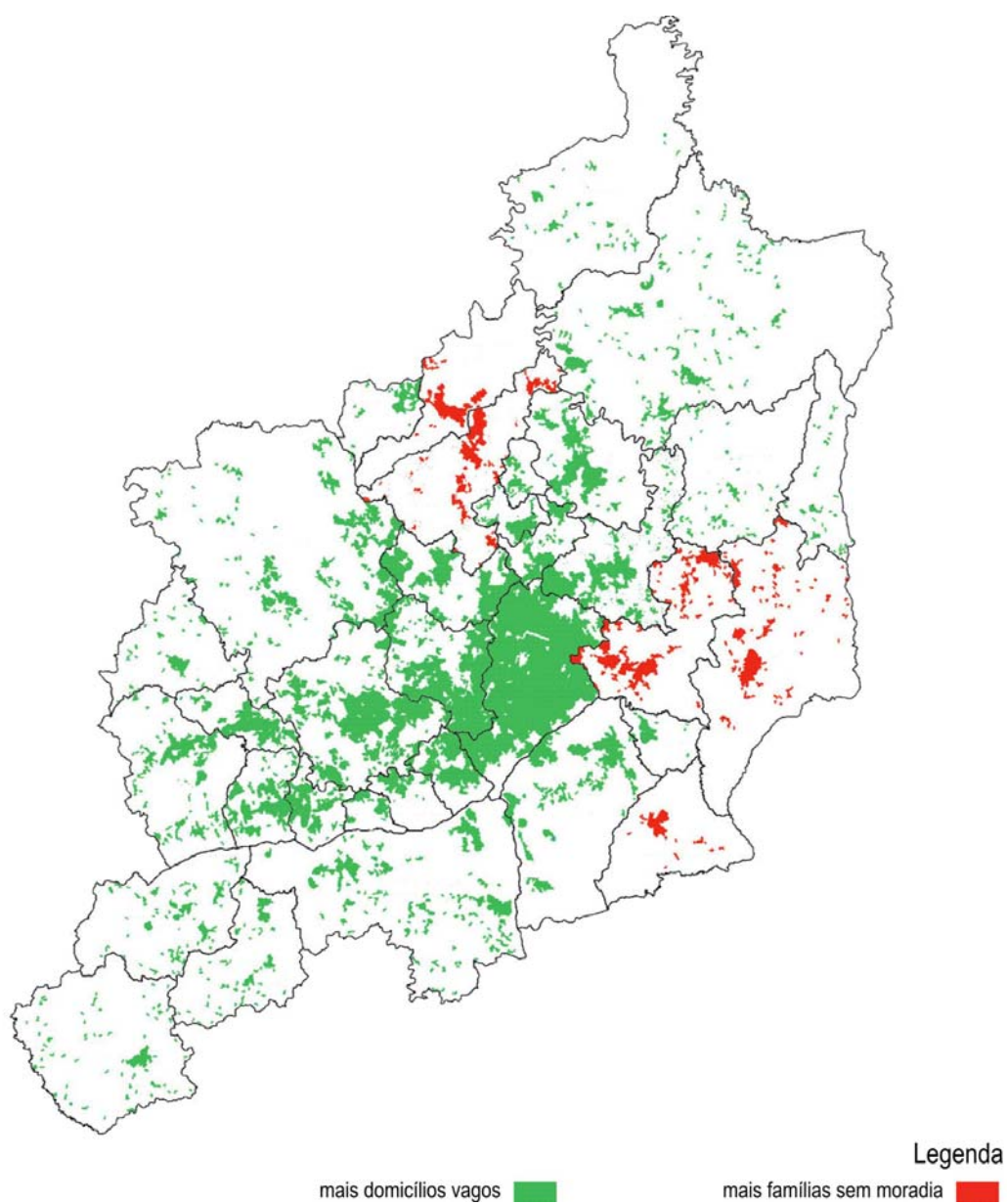


FIGURA 2.6 – Saldo de Vacância RMBH
Fonte: FJP, 2005. Dados trabalhados pela equipe PDDI-HVQ (PDDI-HVQ-4, 2010, p.258)

O oposto acontece com a percepção dos lotes ociosos. Relatos sobre o grande montante de terras vazias em áreas providas de infraestrutura são quase uma constante nos municípios da RMBH, que apresentam índices de vacância fundiária variando em torno de 15 a 40%, segundo os gestores municipais. Tal discrepância na percepção dos lotes e edificações vagos por parte dos gestores pode ser justificada em razão da invisibilidade física da vacância residencial, que apesar de registrada pelos dados estatísticos, permanece fora do imaginário da população e da administração municipal. Em contrapartida, a vacância de lotes, fisicamente visível, é amplamente conhecida pela informação municipal, que parece possuir uma estimativa real da situação, apesar da inexistência de estatísticas oficiais.

Entretanto, apesar do grande montante de terras vazias, os entrevistados afirmam que não há muitos lotes disponíveis no mercado imobiliário. As altas taxas de vacância fundiária estão ligadas, em parte, ao padrão de ocupação difusa da região, resultante da contínua criação de novas fronteiras de expansão imobiliária. De modo geral, a ociosidade de lotes vinculada à dinâmica de crescimento centrípeto das cidades pode ocorrer sob duas formas distintas: lotes vazios pulverizados em áreas consolidadas e loteamentos vagos periféricos em zonas de expansão. Em geral a existência de lotes vazios pulverizados na mancha urbana consolidada está vinculada à especulação imobiliária ou ao simples entesouramento, em ambos os casos os lotes permanecem vazios pela falta de interesse do proprietário em disponibilizar sua propriedade para a comercialização. Segundo relatos dos técnicos das prefeituras, em Esmeraldas, por exemplo, os lotes vagos pulverizados somam cerca de 40% do total de lotes da cidade; em Sarzedo, cinco a seis mil; em São Joaquim de Bicas, 20 mil e em Betim e Nova Lima, cerca de 40 mil cada.

Grande parte dos parcelamentos vagos, por sua vez, podem ser considerados fruto de decisões políticas. Segundo relato de German Dario Chinchilla³¹; chefe da Divisão de Planejamento, Programas e Projetos de Betim; a regulamentação do parcelamento do solo em Belo Horizonte levou a uma redução drástica de loteamentos irregulares

31 CHINCHILLA, German Dario. Entrevistado por Silke Kapp, Ana Paula Baltazar e Ana Paula Maciel. Belo Horizonte, Brasil. Jan. 2010.

promovidos por empreendedores privados na capital ao final dos anos 1970. Tal prática, contudo, tendia a migrar para municípios vizinhos, que no intuito de controlar o parcelamento irregular do solo, teriam promovido o parcelamento de vastas áreas em seus perímetros urbanos, a partir de leis próprias de parcelamento e outros mecanismos de incentivo. Esse foi o caso de Mateus Leme, Juatuba e Igarapé. A maior parte dos lotes resultantes desse processo permanece vazia até hoje, embora sejam regulares e providos de infraestrutura urbana. Segundo relatos dos gestores municipais, só em Mateus Leme são 53 loteamentos com cerca de 20% de ocupação, somando em torno de 40 mil lotes vagos para uma população estimada de menos de 27.000 habitantes em 2009. Juatuba, emancipada de Mateus Leme em 1992, apresenta cerca de 50 loteamentos, também com apenas 20% de ocupação. Igarapé tem 68% dos seus lotes aprovados vazios. Diversos parcelamentos com lotes de 200m² próximos a Santa Luzia foram produzidos há mais de 20 anos pela prefeitura e até hoje quase não há ocupação; em Confins, loteamentos aprovados há 40 anos ainda não foram ocupados. Em Ribeirão das Neves, um terço dos lotes aprovados e com infraestrutura urbana estão vagos (PDDI-HVQ-4, 2010).

Há também um terceiro tipo de ociosidade de terras que, não necessariamente, se vincula ao padrão de crescimento centrífugo das cidades: as glebas remanescentes em áreas urbanas. Essas grandes porções de solo não parcelado, existentes em Betim, Sarzedo e Raposos, por exemplo, resultam de processos especulativos, da reserva de terras por parte de mineradoras ou da simples falta de interesse de algumas famílias em disporem de suas propriedades e abrirem mão de um padrão de moradia rural (PDDI-HVQ-4, 2010). Segundo relatório da equipe de estudo sobre o Uso do solo, dinâmica imobiliária e escalas de centralidades metropolitanas (USDEC) do PDDI,

[...] as mineradoras, que constituem-se em unidades industriais em áreas muito grandes, partem para o loteamento de suas áreas, sejam aquelas esgotadas pela mineração e recuperadas, ou as que se configuram como interstícios, onde a mineração se torna desinteressante economicamente. Contudo, com raras exceções, tanto as mineradoras quanto as cimenteiras são empresas capitalizadas, que tendem a esperar o processo de definição e valorização do vetor para empreenderem em suas terras. (PDDI-USDEC-4, 2010, p.59).

Exemplo disso ocorre em Nova Lima onde, segundo Mendonça quase 50% do território municipal está concentrado nas mãos de mineradoras de ouro e ferro, minerais já muito esgotados na região. De acordo com a autora, "a mineração, com um controle rígido sobre a propriedade da terra, preservou (forçosamente) algumas áreas naturais, contribuiu para a manutenção de preços elevados da terra urbana e permitiu o desenvolvimento de loteamentos elitizados no eixo-sul" (MENDONÇA, 2002, p. 16) por intermédio de uma articulação de forças com o capital imobiliário.

Como já mencionado, com o objetivo de territorializar a vacância fundiária na RMBH, a pesquisa "Vacância Fundiária na RMBH" foi elaborada por pesquisadores graduandos do grupo MOM-UFMG, como parte dos trabalhos da equipe HVQ-PDDI. O estudo utiliza *Geographic Information System* (GIS) e análise espacial para gerar e territorializar informações a respeito da vacância de lotes, buscando, além de um quantitativo geral de terras vagas nos diversos parcelamentos existentes na região, a identificação dos tamanhos de lotes encontrados em cada loteamento. Foram identificadas na área antropizada da região, manchas de vacância equivalentes a cinco níveis distintos de ocupação. Nesse sentido, 0% de lotes vagos identifica áreas densamente ocupadas, inversamente, 100% de vacância indica a existência de loteamentos ainda não antropizados.

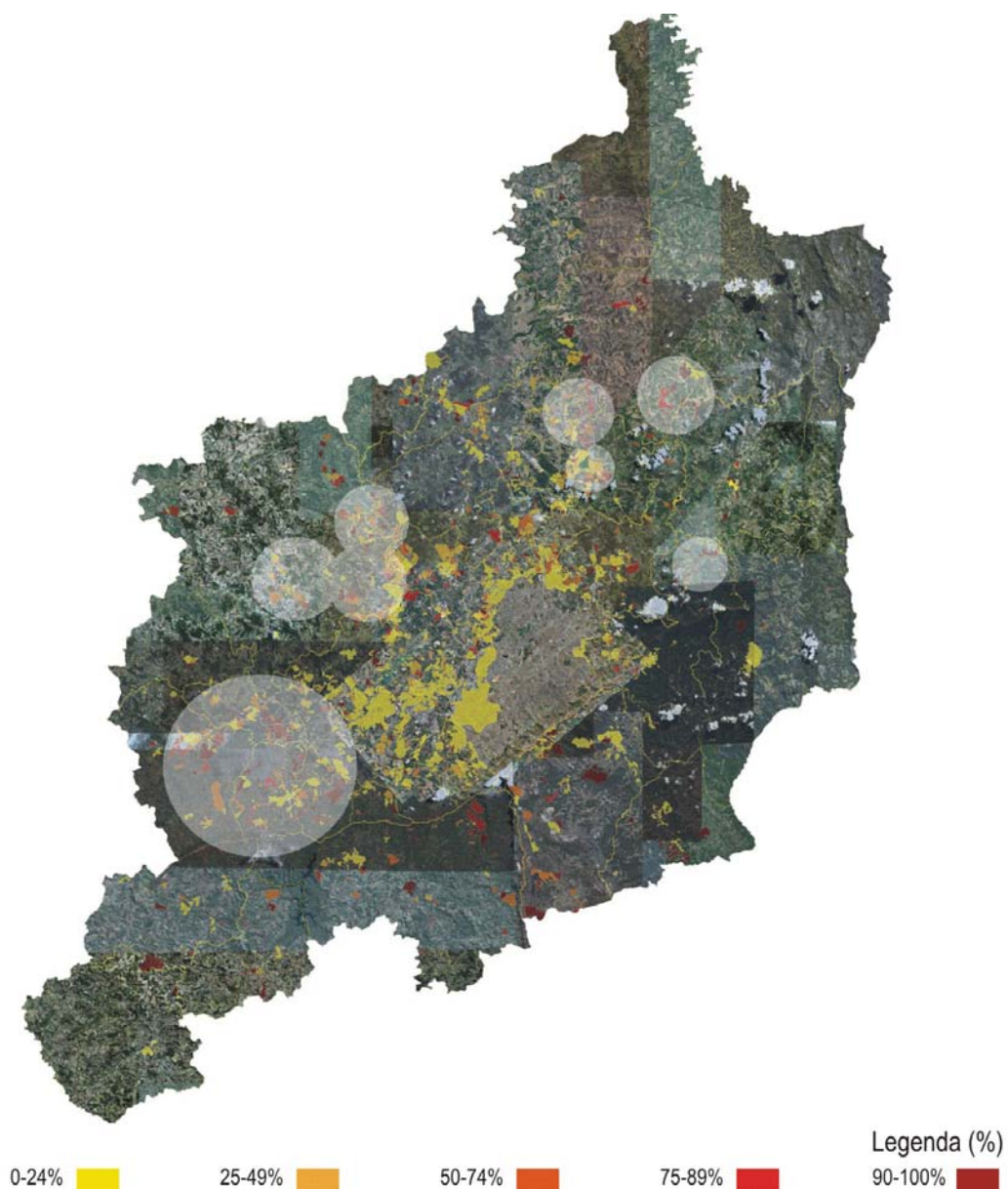


FIGURA 2.7 – Taxa de vacância de lotes nos parcelamentos na RMBH (exceto BH) – estratificação original (0-24%, 25-49%, 50-74%, 75-89% e 90-100% de desocupação)
Fonte: Pesquisa "Vacância Fundiária na RMBH", grupo MOM-UFMG.

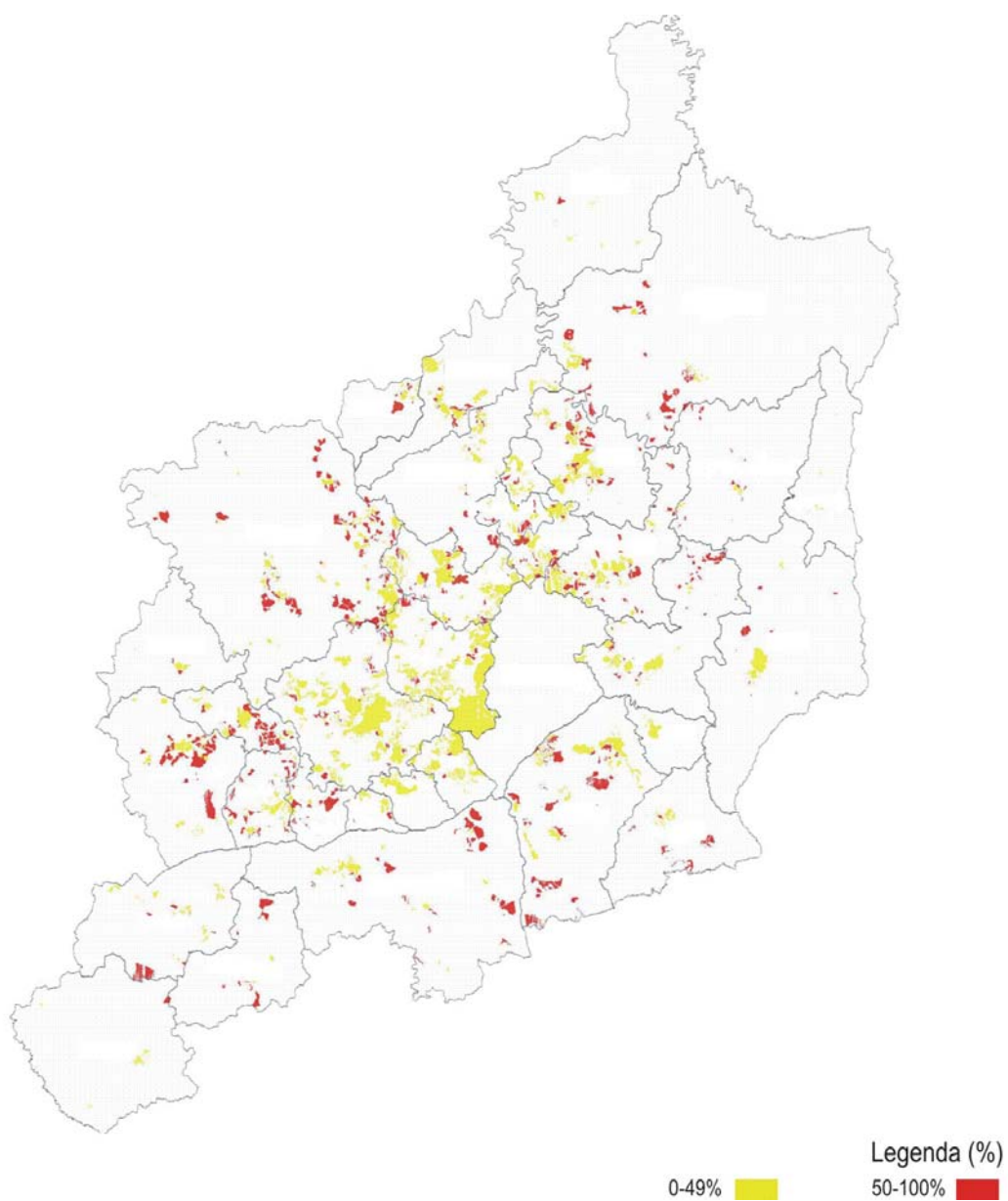


FIGURA 2.8 – Taxa de vacância de lotes nos parcelamentos na RMBH (exceto BH) –
estratificação simplificada (0-49% e 50-100% de desocupação)
Fonte: PDDI-HVQ-6, 2010, p.48.

2.3 Imóveis vagos e seus fenômenos típicos

Alguns aspectos já discutidos ou ainda por serem introduzidos carecem de um esclarecimento conceitual. Trata-se dos termos aqui empregados para caracterizar os fenômenos típicos que podem ocorrer quando lotes existentes em áreas consolidadas não são ocupados ou, em se tratando de edificações, a partir do momento em que um imóvel é desocupado. Tal esclarecimento terminológico pretende tornar claros alguns aspectos teóricos que circundam o objeto de estudo, fundamentados em pesquisa bibliográfica. Chama atenção, a constatação de que o debate que estabelece bases metodológicas para o estudo dos imóveis vagos e seus fenômenos tem ocorrido exclusivamente em âmbito internacional sendo notável o silêncio da literatura nacional sobre o assunto.

A **obsolescência** designa o momento em que a função original de um edifício deixa de existir. A partir de então, a estrutura pode ser demolida, adequada à outra função ou até mesmo desmontada, transformada e armada em outro local, se sua constituição assim permitir. A opção entre essas alternativas dependerá de seu grau de flexibilidade: estruturas que oferecem poucas possibilidades de mutação e adequação a novos usos acabam tendo que ser demolidas. Em contrapartida, em um edifício onde a obsolescência é programada (ou prevista), menos problemáticas são as adaptações. Edificações coordenadas modularmente, por exemplo, permitem alterações de espaço e de uso com mais facilidade, ampliando as possibilidades de utilização das estruturas quando a configuração espacial original se torna obsoleta. Alternativas como essa são potentes por pensarem o edifício no tempo, programando sua obsolescência. Se bem utilizadas podem contribuir para evitar que o estoque de edificações obsoleto se torne ocioso, ou seja, paralisado no tempo e sem exercer sua função social. A obsolescência programada é uma estratégia que pode ser adotada como forma de prevenção ao acúmulo de edificações ociosas ao longo do tempo, em áreas consolidadas.

A **ociosidade** é gerada quando um lote ou um edifício permanece vazio apesar de apresentar condições de ocupação. No caso das edificações a ociosidade pode vir após a obsolescência, quando a estrutura não apresenta condições de adequação

para novos usos e também não é demolida. Jud e Frew (1990) vinculam a ociosidade de moradias à sua "atipicidade", ou seja, quanto mais diferente dos padrões convencionais de construção e arranjos internos for a unidade, maior probabilidade terá de tornar-se obsoleta (mesmo não ocorrendo modificação de uso) e futuramente ociosa. Uma opção nesse sentido, ao invés de uma produção em massa de tipos arquitetônicos sem variação, seria uma obsolescência programada segundo os pressupostos supracitados. Algumas edificações, no entanto, tornam-se ociosas mesmo sem terem se tornado obsoletas, muitas vezes pelo simples abandono. Esse caso ocorre com muitas habitações e pode ser um dos fatores responsáveis pelo grande estoque de domicílios ociosos, demonstrado pelos dados da FJP. Como será visto, estima-se que esse tipo de ociosidade possa ser resultante de um fenômeno típico da produção capitalista de moradias: a superprodução, a ser aprofundada no capítulo 3.

Ao percentual de lotes e edificações que permanece ocioso em uma determinada área (um bairro, um município, uma região ou um país) é dado o nome **taxa de vacância**. Esse percentual, que corresponde à relação entre todos os espaços vazios e o total geral de espaços (vazios e ocupados), deve ser verificado de acordo com usos e funções distintas. Assim, espaços não edificados, domicílios e unidades comerciais, por exemplo, nunca deverão entrar na mesma conta. Convencionalmente, taxas de vacância comercial e fundiária são definidas por área, enquanto que a vacância residencial é calculada por unidades domiciliares (SANTIAGO, 2005, p.17). Face ao objeto de estudo, será considerada somente a taxa de vacância residencial. Para a RMBH, essa taxa correspondia, em 2005³², a 13,94% (163.554 domicílios vagos/ 1.173.032 domicílios particulares permanentes).

Discussões sobre a taxa de vacância de edificações são corriqueiras na literatura internacional que há tempos debate a pertinência de se estabelecer taxas de vacância típicas para o espaço construído, convencionalmente chamadas "taxas de vacância natural". Segundo Amy *et al.* (2000) essas taxas correspondem a um nível ideal de

³² Fonte dos dados: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional do Brasil – 2005*. Municípios e Micro regiões geográficas. Brasília, 2005.

“equilíbrio” do estoque imobiliário (comércio, serviços e domicílios), necessário tanto como um estoque regulador para atender às contingências futuras, quanto como um facilitador das transações de venda e aluguel no mercado. Caso não existissem edificações vagas à disposição, a atividade imobiliária se traduziria numa “dança de cadeiras”: a cada desejo ou necessidade de mudança, famílias deveriam trocar de casa entre si ao invés de adquirirem novas habitações ou alugarem domicílios com configurações espaciais e/ou localizações diferentes. O mesmo aconteceria para as demais atividades imobiliárias não habitacionais. Em outras palavras, sem um percentual mais ou menos permanente de unidades vagas, não haveria mercado imobiliário. Daí o intenso debate internacional em torno das taxas de vacância naturais. No Brasil, o foco das discussões acerca da tipicidade e atipicidade da taxa de vacância é o tempo que o imóvel permanece vago, embora profissionais da área já se posicionem em favor de ampliar o debate no sentido de buscar as razões da ociosidade dos imóveis³³.

Algumas pesquisas internacionais consideram que o percentual médio do estoque habitacional necessário para o funcionamento “natural” do mercado de moradias estaria em torno de 5 (BELSKYA, 1992) a 6,5% (JUD; FREW, 1990). Ao ultrapassar esse limite, a ociosidade já se tornaria atípica e, portanto, um problema. Seguindo esse raciocínio, Amy *et al.* (2000) consideram que a relação entre a taxa de vacância natural e a existente (e não o seu percentual existente total) determinaria o “equilíbrio” ou “desequilíbrio” do mercado imobiliário. A fixação de percentuais “naturais” seria, portanto, importante para monitorar as condições de mercado, medindo altos e baixos (AMY *et al.*, 2000). Desse modo, a taxa de vacância residencial da RMBH, considerando-se hipoteticamente as estimativas de Belskya para a realidade nacional, teria 8,94% de atipicidade (vacância encontrada menos a vacância típica ou natural), atestando o “desequilíbrio” do mercado de moradias na região. Isso também significa

33 Segundo a arquiteta Iracema Generoso de Abreu Bhering, coordenadora da equipe contratada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) em 2010 para a elaboração de quatro Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais em municípios da RMBH (Lagoa Santa, Santa Luzia, Sabará e Confins), os estudos nacionais se baseiam usualmente no fator tempo para medir a atipicidade de taxas de vacância encontradas. De acordo com a arquiteta: “sempre são feitas pesquisas com profissionais ligados ao mercado imobiliário (corretores, etc) e para o período atual - um momento em que o mercado está aquecido - temos a informação de que três meses de vacância é um período considerado normal. Acima disso temos que buscar outras razões para justificar a ociosidade dos imóveis”. BHERING, Iracema Generoso de Abreu. Entrevistada pela autora. Belo Horizonte, Brasil. Out. 2010.

que, dos 163.554 domicílios vagos existentes em 2005, cerca de 105 mil poderiam ser ocupados sem prejudicar as transações de moradias na região. A FIG. 2.9 apresenta as áreas da RMBH com vacância típica (abaixo de 5% - em amarelo) e regiões que apresentam taxas acima desse percentual, com diferentes graus de atipicidade (em laranja).

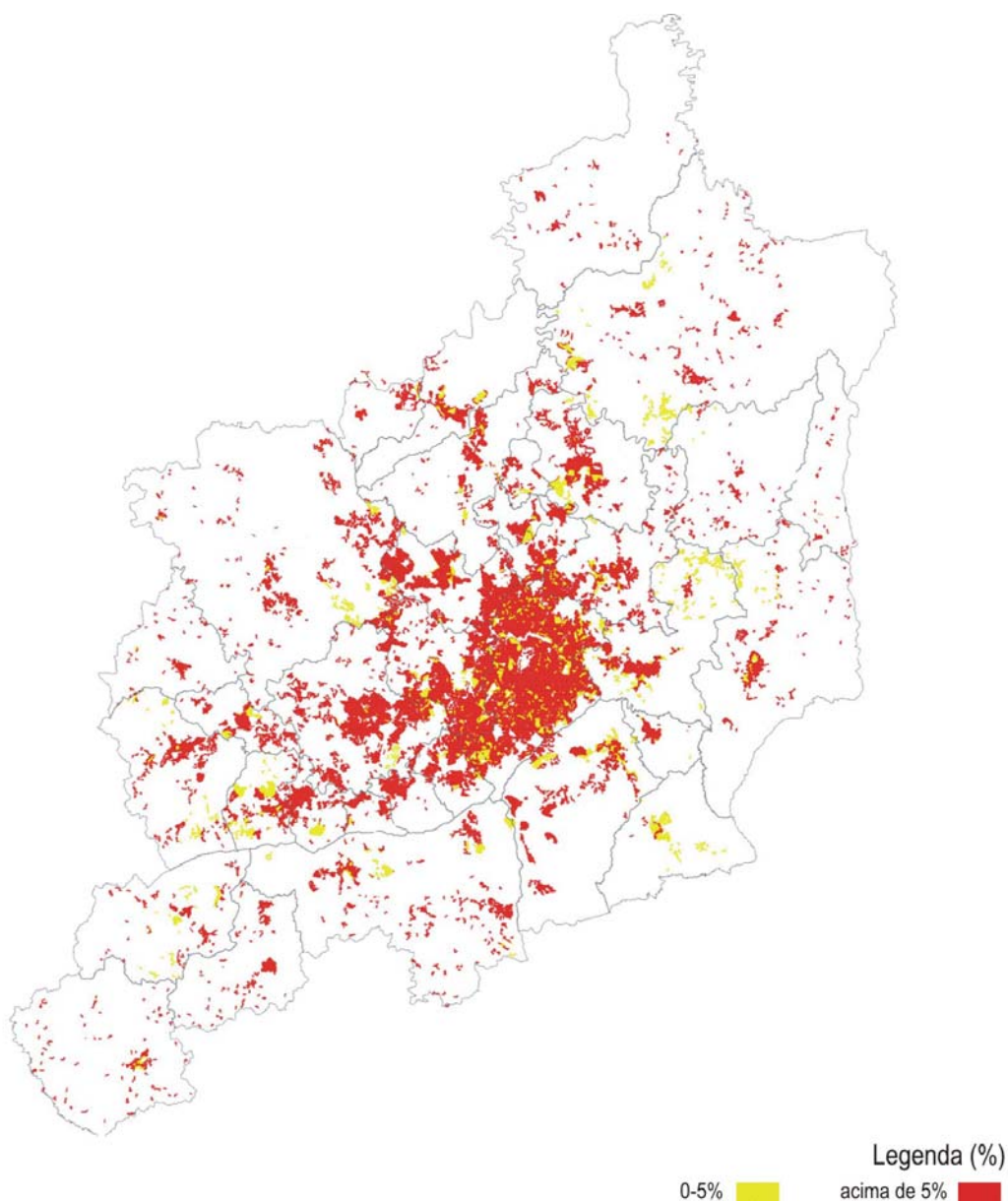


FIGURA 2.9 – Taxa de vacância residencial por setores censitários da RMBH
Fonte: FJP, 2005. Dados trabalhados pela equipe PDDI-HVQ (PDDI-HVQ-6, 2010, p.7).

No entanto, cabe contrapor que a função reguladora do estoque imobiliário não é uma função que possa ser verdadeiramente caracterizada como “de equilíbrio”, como suposto por Jud e Frew. De fato, o conjunto de edificações vagas considerado típico exerce uma função importante no ajuste dos desequilíbrios sucessivos inerentes à produção capitalista do espaço. No entanto, em se tratando dessa produção, como bem coloca Gorender (1996, p.32): “o equilíbrio não pode ser mais do que uma tendência que pressiona em meio aos fatores desequilibrantes e se manifesta enquanto média de inumeráveis flutuações, jamais suscetível de fixação”. Nesse sentido, o estoque de edificações vagas é, com razão, um regulador, mas jamais pode ser considerado um estoque “de equilíbrio”. A relação entre imóveis vagos e pseudo equilíbrio do mercado de moradias será aprofundada no item 2.4.

Da mesma maneira que ocorre com a vacância residencial, também devemos considerar para a vacância fundiária a necessidade de um estoque “regulador” de lotes, convencionalmente chamado “banco de terras”. Diferente, no entanto, do primeiro tipo de vacância, que vincula o percentual natural de unidades vagas ao funcionamento do mercado, o banco de terras vagas serve ao funcionamento “natural” da indústria imobiliária. Conforme assinala Ribeiro:

[...] o setor de produção de moradias somente poderá se constituir e desenvolver se houver um fluxo permanente de terrenos disponíveis, condição fundamental para a existência de um processo contínuo de valorização do capital investido na produção de moradias. Sem essa condição, apenas existirão pequenas empresas, de caráter artesanal ou manufatureiro, com escassos capital-dinheiro investidos. (RIBEIRO, 1982, p.38)

Cabe ressaltar que, além da necessidade contínua de novas terras, como meios de produção, a indústria imobiliária também demanda escala de atuação. Desse modo, a dispersão dos empreendimentos habitacionais por inúmeros lotes pulverizados na mancha urbana deixa de ser uma opção interessante, uma vez que inibe o fluxo de produção mais contínuo e dificulta a utilização de máquinas e equipamentos em longo prazo (FARAH, 1996). Esse e outros aspectos da contraditória simultaneidade entre a vacância de lotes e a contínua necessidade de terrenos para produção habitacional, devem ser ainda aprofundados.

Outro conceito relacionado à vacância de edificações é a **cadeia de vacância**, definida pela sucessão de deslocamentos espaciais ao longo da estrutura urbana. O deslocamento de famílias para novos empreendimentos imobiliários é considerado seu ponto inicial, a partir do qual uma reação em cadeia de transações de imóveis mais antigos é gerada. Alguns autores sugerem visões análogas, nas quais as cadeias seriam definidas pelo deslocamento simultâneo de famílias e unidades vagas pelo espaço, estas últimas, consideradas como entes ativos:

Segundo essa visão da dinâmica imobiliária, a 'vaga' é uma unidade ativa que se movimenta pelo estoque vago até que a rede seja encerrada. Existem na realidade dois componentes em uma cadeia. Uma família muda para uma nova edificação e a 'vaga' se move pelo estoque de edificações em uma direção, enquanto famílias se movem ao longo da cadeia, em direção oposta (SHARPE, 1978, np.).

Independente da discussão sobre agentes passivos ou ativos, o aspecto mais importante de uma cadeia é seu comprimento. Quanto maior sua abrangência, menor será a atipicidade da taxa de vacância, ou seja, mais próxima ela estará do índice de vacância considerado "natural" para seu ambiente. O movimento que torna o estoque de habitações gerado por famílias que trocaram de residência, acessível a outros grupos com uma renda inferior é conhecido como **filtragem**. O grande estoque de edificações ociosas existente na RMBH é resultante de um movimento de filtragem pouco efetivo, característico de cadeias de vacância de curto comprimento e, por isso pouco abrangentes na cidade. A curta abrangência das cadeias de vacância é característica de realidades como a brasileira, onde é grande a desigualdade de distribuição de riquezas (SANTIAGO, 2005).

Filtragem e cadeia de vacância são úteis para traçar, embora que muito esquematicamente, um panorama das pesquisas internacionais e das diferentes formas com que os dois conceitos são utilizados para a fundamentação de políticas públicas habitacionais. Num primeiro grupo de pesquisas que aconteceram cronologicamente antes de 1970, surgem os estudos seminais sobre o assunto³⁴. As expectativas se concentram no momento inicial da cadeia de vacância, ou seja, na produção de novas unidades habitacionais. O encorajamento do consumo de novas habitações por famílias de alta renda é então visto pelo viés dos benefícios indiretos

34 Destaca-se nesse contexto o autor Willian Grisby, ver GALSTER (1996).

que poderia trazer para as famílias de renda inferior, favorecidas na outra ponta da cadeia, pelo processo de filtragem. Tais estratégias indiretas de provimento habitacional eram então consideradas preferíveis por representarem menor ônus para o Estado, uma vez que subsídios são sempre oferecidos em razão inversa à renda do beneficiário. Um segundo grupo de pesquisas, entre 1970 e 1980, é responsável pelo maior número de publicações³⁵. O otimismo depositado sobre o provimento indireto de habitações é questionado frente à necessidade premente de moradias para famílias de baixa renda. Apesar de estudos terem demonstrado a efetividade do processo de filtragem para a realidade norte americana, o provimento indireto sozinho não seria suficiente para suprir as demandas habitacionais existentes, tendo que se aliar ao provimento direto convencional. Um último grupo de referências³⁶, que datam de 1990 aos anos 2000 permanece apostando em modelos de cadeias de vacância e na filtragem, como alternativas para o provimento habitacional. A novidade, no entanto, é que a esses modelos se somam os modelos de mobilidade residencial (NORDIVIKA, 2004) intra e inter-urbana, largamente empregados em pesquisas de planejamento urbano nacionais. Uma análise conjunta associando mobilidade residencial e funcionamento da cadeia de vacância na RMBH é a proposta do item 2.5.

Um panorama da utilização dos conceitos explicitados como fundamentação para políticas públicas é útil como um retrospecto de experiências. No entanto, sua aplicação em realidades como a brasileira, que não viveram um regime de bem estar social, limita uma transposição direta dos conhecimentos acumulados ao longo do tempo. As altas taxas nacionais de vacância residencial atestam um movimento de filtragem ineficiente que resulta em cadeias de vacância pouco abrangentes. Desse modo, o foco da pesquisa é investigar, na realidade nacional, os motivos da descontinuidade da cadeia de vacância residencial, analisar em que medida as políticas públicas contemplam o problema e buscar possíveis maneiras de disponibilizar os domicílios ociosos para HIS.

35 Destaca-se nesse contexto o autor Harrison White que desenvolveu estudos específicos sobre a cadeia de vacância, ver SANDS (2006).

36 Ver NORDIVIKA (2004).

2.4 Imóveis vagos e pseudo equilíbrio do mercado de moradias

Cabe chamar atenção para o fato de que os fenômenos listados no item anterior só são válidos e “típicos” de uma formação econômico-social capitalista. Em Cuba, país que adota um sistema político-econômico socialista, a propriedade privada foi confiscada em 1959 por Fidel Castro e não existe mercado imobiliário. Sem mercado e sem produção capitalista de moradias também inexistem unidades vagas à disposição e a atividade imobiliária de fato se resume à mencionada “dança de cadeiras”. O Instituto da Habitação é o órgão nacional responsável por fiscalizar a permuta de moradias, que pode ocorrer legalmente entre famílias. É possível, por exemplo, oferecer uma habitação e receber outras duas em troca e vice-versa. Em todo caso, entretanto, o valor dos bens trocados deve ser sempre similar, pois o Instituto não aceita mudanças desproporcionais. Alguns programas de rádio e televisão estatais oferecem anúncios sobre permutas de residências. Mas é habitual que os cubanos recorram a agentes imobiliários independentes que cobram taxas para conectar os interessados em trocar suas casas. Também existem sites (oficiais e não oficiais) recentemente criados para facilitar as trocas, gerando uma espécie de “bolsa de permutas”³⁷.

Nos Estados Unidos, a cidade de Nova Iorque tem desde a década de 1960, uma espécie de monitoramento de imóveis vagos regulamentado em lei. Ao contrário de Cuba, entretanto, a política da cidade é manter um estoque sempre permanente de domicílios vagos, como uma estratégia de controle dos preços de aluguel no mercado. Desse modo, uma taxa de vacância inferior a 5% é considerada um problema, sendo inclusive classificada como “estado de emergência habitacional”. Tal parâmetro é fixado por leis que regem o valor do aluguel no estado e o controle periódico é feito por encomenda ao *US Census Bureau*, pelo Departamento de Preservação e

³⁷ O site <<http://www.sepermuta.com/>> é um exemplo de iniciativa não estatal sem fins lucrativos, que tem como objetivo conectar as famílias cubanas que desejam permutar seus imóveis. O nome do site é inspirado no filme homônimo de Juan Carlos Tabío, de 1983.

Desenvolvimento de Moradias da cidade³⁸. Segundo relatos de gestores locais, todas as pesquisas, desde a primeira realizada em 1965, têm calculado taxas de vacância de unidades para aluguel inferiores ao limite mínimo estabelecido. De acordo com os administradores municipais o aumento da oferta habitacional em anos recentes tem sido acompanhado por um enorme crescimento populacional. Para eles, tal pressão sobre o mercado imobiliário da cidade motiva a continuidade do trabalho de monitoramento. A pesquisa, denominada *New York City Housing and Vacancy Survey* (NYCHVS), possui periodicidade trimestral e monitora cerca de 70 mil domicílios por mês. Dentre outros dados, são disponibilizadas as taxas de vacância discriminadas por características do imóvel (número de cômodos, de dormitórios, etc), estado de conservação, tempo de ociosidade e valor venal da unidade.

Os dois exemplos ilustram níveis diferentes de participação do Estado na regulação do mercado de moradias. Em Cuba, país onde não há economia de mercado, quase todas as atividades econômicas são, por premissa, submetidas ao controle estatal³⁹. No caso norte americano, contudo, há um Estado que mais do que controlar as atividades econômicas, busca a regulação de mecanismos inerentes ao mercado, no sentido de estabelecer um equilíbrio, mesmo que fictício. Esse exemplo demonstra que mesmo no país-símbolo do mercado livre capitalista, a ação do Estado, por intermédio de uma política urbana é justificável. Harvey (2010) chama atenção para o fato de que Adam Smith, além de aconselhar os chefes de estado a cultivar a riqueza em seus países por intermédio do sistema de livre mercado, também considerava a intervenção do Estado como regulador e garantidor da distribuição das riquezas, algo que é sistematicamente omitido dos discursos que citam o teórico do liberalismo econômico⁴⁰. Em outras palavras, a mão invisível do mercado de Smith não significa, segundo Harvey, a saída

38 Maiores informações disponíveis em: <<http://www.census.gov/hhes/www/housing/nychvs/nychvs.html>>. Acesso em: jul/ 2010.

39 Maiores informações disponíveis em : <<http://terceirocaderno.wordpress.com/2010/08/02/cuba-rumo-a-economia-de-mercado/>> Acesso em: nov/2010.

40 De acordo com Gorender, o liberalismo econômico alimentado pela tradição econômica ortodoxa "buscou apresentar a economia capitalista como consubstancial à natureza humana precisamente por ser harmônica, por si mesma apta a estabelecer o estado de equilíbrio mais conveniente aos interesses supostamente gerais da sociedade. Não tem outra significação para Adam Smith a mão invisível do mercado, que faria do egoísmo dos produtores individuais o instrumento da riqueza das nações. Ao proclamar que cada oferta cria sua própria demanda, a chamada "lei dos mercados" de Say não passa de outra formulação do mesmo teorema do equilíbrio". (GORENDER, 1996, p. 32).

completa de cena da ação estatal. Tal pressuposto foi amplamente divulgado por Keynes. Desacreditado de que o egoísmo dos produtores individuais seria o instrumento da riqueza das nações, “Keynes incumbiu a mão visível do Estado de intervir no mercado, pôr as coisas em ordem e estabelecer o equilíbrio do pleno emprego desejável à segurança da organização social burguesa” (GORENDER, 1996, p.32).

Entretanto, o que se percebe em muitos casos, em especial no Brasil, é que a intervenção do Estado tem ocorrido prioritariamente no sentido de manter o funcionamento do mercado de oferta e procura de classes que já ocupam os mais altos patamares de renda do país, em detrimento dos grupos com baixos rendimentos. A existência paralela do déficit habitacional e de um estoque de domicílios ociosos cujo quantitativo supera o das necessidades habitacionais é uma prova cabal do quão contraditória pode ser a ação estatal. A política urbana e habitacional tem, nesse sentido assumido um papel funcional na desobstrução sistemática de quaisquer fatores que se coloquem como obstáculos para as estruturas de produção capitalistas tradicionais, sempre com a bandeira de crescimento econômico e reversão de problemas sociais. Este aspecto das políticas públicas brasileiras será aprofundado no capítulo 4, entretanto cabe ressaltar de antemão que quadros contraditórios como a coexistência entre déficit e ociosidade habitacional aqui explicitada não se configuram no sistema de produção capitalista como exceção mas sim como regra. Marx faz referência a Ortes para elucidar essa questão:

O bem econômico e o mal econômico numa ação sempre se mantêm em equilíbrio (*il bene ed il male economico in una nazione sempre all'istessa misura*), a abundância dos bens para uns é sempre igual à penúria dos mesmos para outros (*la copia dei beni in alcuni sempre eguale alla mancanza di essi in altri*). Grande riqueza de alguns é sempre acompanhada de privação absoluta do necessário para muitos outros. A riqueza de uma nação corresponde a sua população e sua miséria corresponde a sua riqueza. A diligência de uns impõe a ociosidade a outros. Os pobres e ociosos são fruto necessário dos ricos e ativos. (ORTES, 1774 apud MARX, 1996, p.275).

A argumentação de Ortes demonstra que a lógica reguladora do mercado não garante a distribuição de riquezas entre todos, como defendido pela tradição econômica ortodoxa. Ao contrário dos pressupostos sustentados por essa tradição, o mercado livre, mesmo contando com a intervenção estatal em seu favor, não assegura a existência de um equilíbrio eficiente. Gorender observa a esse respeito que tal estado

“é apenas uma tendência atuante em meio a inumeráveis e incessantes desequilíbrios, cuja autocorreção pelo mercado não impede que prevaleça a *acentuação da desproporcionalidade e a superacumulação de capital em face da demanda solvente*” (GORENDER, 1996, p.54, *grifos meus*). Cabe reiterar que isso significa, dentre outros aspectos, que a simultaneidade entre déficit e ociosidade habitacional aqui explicitada não deve ser considerada mero acaso ou coincidência. Ao contrário, ela é apenas mais uma demonstração da desproporcionalidade na distribuição de riquezas, da superacumulação de capital (ou de imóveis) nas mãos dos que já detém grande parte dos recursos (demanda com maior solvabilidade) e da simultaneidade entre penúria e abundância, de acordo com os quadros traçados pelos autores.

Já foi visto que parte do montante de edificações vagas é considerado um tipo de estoque regulador, necessário para atender as contingências futuras e facilitar as transações de venda e aluguel. A necessidade de um percentual “natural” de imóveis vagos é, entretanto apenas um dos aspectos da questão. Na verdade, a existência de domicílios ociosos não é funcional somente para que não haja “dança de cadeiras”, mas também e principalmente para regular a produção de moradias de modo global, uma vez que a retirada dos imóveis mais velhos de circulação é a única forma de garantir um fluxo de vendas contínuo para a indústria imobiliária. Abramo (2007) considera a depreciação fictícia dos estoques existentes como uma estratégia de inovação adotada por essa indústria para reduzir a concorrência que os imóveis antigos poderiam fazer frente à oferta capitalista de novos produtos. Cabe chamar a atenção para o fato de que, particularmente no mercado de moradias, a inovação sempre irá adquirir uma dimensão espacial. Isto significa dizer que ao entrave representado pela alta durabilidade do bem (que se estende por décadas) soma-se ainda a característica de imobilidade da habitação, isto é, o bem moradia não pode ser desvinculado da sua localização. Desse modo, a localidade quando depreciada de modo fictício pela emergência de inovações, testemunhará também uma espécie de “destruição criativa dos estoques”. Segundo Abramo:

[...] criativa no sentido em que libera a oferta do processo de fechamento progressivo do mercado, imposto pela concorrência dos estoques, e abre caminho para a produção de novas residências (crescimento-evolução urbano); destruição porque, de par com a dimensão seqüencial dos atos mercantis, uma nova referência será estabelecida pelo objeto residencial. Além disso, como esse ato mercantil de

destruição criativa é uma inovação, ela vai conferir aos que o introduzem (os inovadores) um lucro a que, antes, o mercado não lhes daria acesso. (ABRAMO, 2007, p.82).

A inovação espacial, entretanto, só é possível em função da existência do que Keynes denomina convenção. Segundo ele, no mercado residencial há uma confluência de ações descentralizadas dos indivíduos (atores do mercado residencial), que geralmente lançam mão de comportamentos característicos de massa. Todos procuram antecipar as escolhas alheias, sejam os produtores de habitação, que atuam de forma conjunta na cidade para evitar incertezas e risco nos empreendimentos, sejam os consumidores, “que não desejam outra coisa senão a convergência espacial de famílias de um mesmo tipo”⁴¹ (ABRAMO, 2007, 126). Para Keynes esses comportamentos de massa atestam a existência de uma certa regularidade das relações de mercado, continuamente abalada pela inserção de inovações. A convenção como princípio regulador opera, desse modo, através de contradições e desequilíbrios sempre renovados que, de acordo com a teoria econômica marxista seriam “inerentes à essência das relações de produção capitalistas e não meras *disfunções* [...] como as conceberia o funcionalismo” (GORENDER, 1996, p.33).

A existência de vacância habitacional atesta desse modo, o que podemos denominar de “pseudo-equilíbrio” do mercado de moradias. Uma espécie de estabilidade momentânea que, bem distante do conceito de equilíbrio ideal proposto pela tradição econômica ortodoxa, jamais consegue suprimir a anarquia. A inserção contínua de inovações pela indústria imobiliária, como fatores desestabilizantes das convenções, por ela mesma estabelecidas, atesta o papel de desequilibrador da ordem urbana, assumido pelo empresário capitalista. O imenso estoque de domicílios vagos existente nas cidades brasileiras torna evidente que uma tal regulação do mercado afasta-se muito dos pressupostos de eficiência urbana. Ao contrário, o que ocorre é a

41 De acordo com Abramo “Essa busca de externalidade de vizinhança tem duas motivações diferentes, conforme seja considerada do ponto de vista dos capitalistas-empresários ou das famílias: os primeiros esperam acima de tudo, impor um mark up urbano por meio de propostas de diferenciação (sinais de coordenação); as famílias por sua vez, desejam aproveitar os efeitos positivos da externalidade. Essa coordenação espacial – que atende a dois objetivos diferentes – decorre, de fato, de um processo auto-referencial em que a expectativa de encontrar (no espaço residencial) famílias do mesmo tipo (externalidade), antes de se concretizar realmente, é expressão por uma crença na existência de uma área residencial que testemunhe essa externalidade. É a partir de uma virtualidade (convenção urbana) que os atores urbanos vão raciocinar e formular suas decisões de localização. A configuração das externalidades só será efetiva posteriormente às tomadas individuais de decisão”. (ABRAMO, 2007, p.134).

depreciação de mercadorias (habitações) e uma contínua sucessão de deseconomias. É evidente, portanto, a necessidade premente de que formas de mediação não mercantilistas sejam introduzidas. Em outras palavras, isso significa que o Estado deve começar a se ocupar em identificar os rastros de vacância e garantir acesso (direto e indireto) a esses imóveis para as famílias de baixa renda.

Entretanto, como visto de início, a intervenção do Estado tem ocorrido prioritariamente, no sentido de proteger os interesses do capital privado. Empresários têm cada vez mais voz nas instâncias participativas e muitas vezes se confundem com o próprio corpo estatal. A lógica reguladora que resulta na simultaneidade entre estoque ocioso e déficit habitacional permanece assim, inalterada, pois o Estado não intervém no sentido de garantir a distribuição de riquezas entre todos. Mantendo-se ao lado dos capitais, a ação estatal, pelo contrário, favorece o crescimento da vacância de unidades e a manutenção de sua ociosidade, visto que ações para a mobilização do estoque vago e provimento habitacional de camadas com renda inferior dificilmente saem do papel. A sinergia entre Estado e capitais será aprofundada no capítulo 4. A seguir, será estudada a relação entre imóveis vagos, déficit habitacional e mobilidade residencial, com foco na divisão econômico social do espaço.

2.5 Imóveis vagos e mobilidade residencial

Segundo Mendonça (2002, p.14), “a mobilidade residencial diz respeito a fluxos intra-urbanos e intra-metropolitanos implicando mudança de moradia”. Para a autora, ela difere do chamado movimento pendular e das migrações de longa distância que implicam, respectivamente, no deslocamento diário para o trabalho sem mudança de residência e na mudança de moradia para locais mais distantes, motivada principalmente por alterações econômicas e no mercado de trabalho. Como visto, o imóvel que fica vago pela troca residencial de uma família poderá ou não dar início a uma sucessão de transações das habitações mais antigas, denominada cadeia de vacância. A existência desta cadeia ocorrerá conforme a decisão da família entre retornar seu antigo imóvel ao mercado de moradias ou mantê-lo em seu poder, ainda

que sem utilização. Uma vez iniciada, contudo, a cadeia terá seu comprimento definido por fatores conjunturais fortemente influenciados por convenções urbanas, produção capitalista de moradias e decisões políticas, dentre outros aspectos.

Entretanto, apesar da convergência entre “mobilidade residencial” e “cadeia de vacância”, as muitas pesquisas nacionais relacionadas ao primeiro tema dificilmente tocam na questão do estoque imobiliário vago gerado, permanecendo o estudo sobre as cadeias de vacância uma lacuna nos trabalhos nacionais. A pesquisa de Abramo (2007) pode ser considerada, contudo uma exceção a essa regra. O autor propõe um estudo da mobilidade residencial com foco nas estratégias adotadas pela indústria imobiliária para manter um fluxo de produção contínuo de moradias. Todavia, a redistribuição do estoque de domicílios desencadeada pelo avanço do capital é um tema também abordado em seu trabalho, que mesmo sem utilizar a expressão “cadeia de vacância”, acaba nos fornecendo uma definição precisa do termo:

[...] as famílias (oportunistas) que se mudam para zonas de renda superior deixam para trás lugares que serão (potencialmente) ocupados por famílias de renda inferior, gerando assim um processo de transformação de sua antiga zona residencial [...]. E prosseguindo com esse raciocínio até o nível mais baixo da escala dos rendimentos familiares, vemos que a alteração da composição das zonas residenciais pode ser estendida à cidade como um todo, dando lugar a uma transformação generalizada dos bairros residenciais. (ABRAMO, 2007, p.58).

Cabe contrapor, entretanto, que a descrição de uma cadeia de vacância ideal proposta por Abramo não corresponde à realidade dos deslocamentos intra-metropolitanos realizados na RMBH. As mudanças de famílias na região dificilmente são capazes de gerar um encadeamento de deslocamentos que atinja a ordem urbana global e motive mudanças residenciais de grupos com renda inferior. Esse é inclusive, um dos principais motivos para a existência do grande estoque de domicílios vagos na RMBH.

A falta de articulação entre os temas “mobilidade residencial” e “mercado imobiliário” é outra lacuna constatada nas pesquisas desenvolvidas no país. Santiago chama a atenção para a pertinência de um tal estudo para um melhor entendimento das dinâmicas urbanas:

[...] apesar da vasta literatura no Brasil relacionada à urbanização, é notória a inexistência de discussões que articulem urbanização, mercado imobiliário e mobilidade intra-urbana. A discussão sobre a atividade imobiliária e a mobilidade intra-urbana parece merecer especial atenção, uma vez que seus impactos na

dinâmica de reestruturação das cidades podem explicitar elementos importantes da dinâmica econômica e a forma como a desigualdade na distribuição da riqueza se cristaliza no espaço construído. (SANTIAGO, 2005, p.4).

A relação entre mobilidade residencial e mercado imobiliário é sem dúvida uma questão-chave para a melhor compreensão do fenômeno da vacância residencial no Brasil. Além disso, uma abordagem sobre tais temas não deve desconsiderar a desigualdade na distribuição de riquezas que, como visto no item 2.3, caracteriza a curta abrangência das cadeias de vacância no país. Mendonça estabelece uma relação entre mobilidade residencial e disputas pela apropriação dos recursos urbanos: “dado que a apropriação dos recursos urbanos é, no capitalismo, intrinsecamente desigual, a conseqüente divisão social do espaço faz com que a mobilidade residencial surja como fruto dessa divisão social e expresse, ao mesmo tempo, uma mobilidade social” (2002, p.15). Ainda segundo a autora, tais disputas resultam em um espaço urbano hierarquizado e segregado, onde não há mistura entre os diferentes estratos de renda: “A distribuição das pessoas no território da cidade será, portanto, resultante do acesso desigual aos recursos urbanos, e o uso residencial é submetido à lógica capitalista de organização do espaço” (2002, p.16). A FIG. 2.10 mostra como as famílias de diferentes faixas de renda se distribuem no território da RMBH. A imagem retrata um espaço socialmente segmentado onde os grupos de renda superior permanecem concentrados ao centro da metrópole (espaço mais bem provido de amenidades urbanas) enquanto a periferia abriga predominantemente as famílias com renda inferior. Merece destaque o alto percentual de áreas ocupadas por famílias cujo chefe possui renda igual ou inferior a 3 salários mínimos: 72% do território metropolitano. Os demais 28% da área antropizada da RMBH abrigam famílias em que o chefe recebe entre 3-6, 6-10 e 10 ou mais salários mínimos, esta última faixa com apenas 4% das famílias da região.

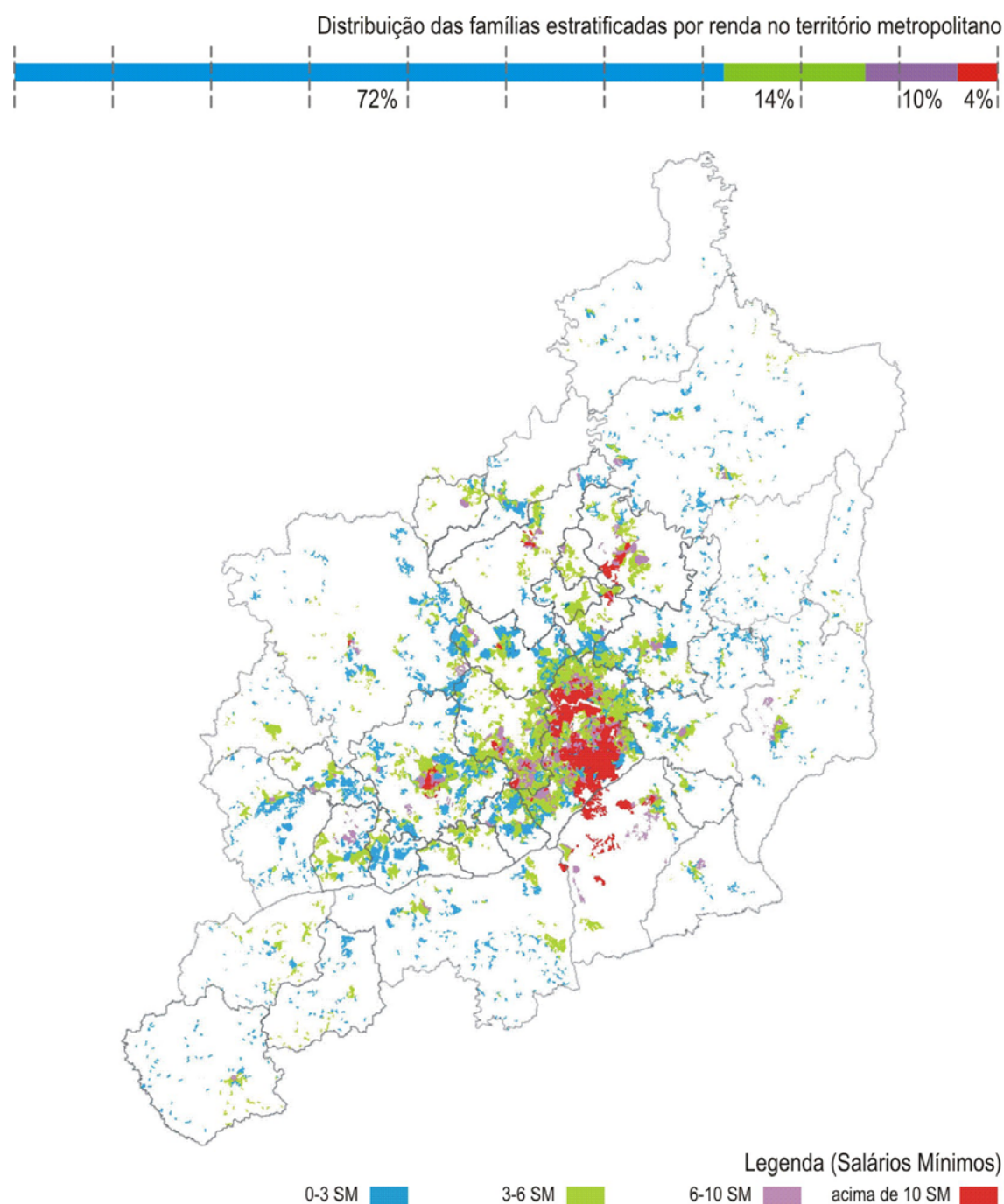


FIGURA 2.10 – Divisão econômico-social do espaço residencial RMBH
 Fonte: FJP, 2005. Dados trabalhados pelo grupo MOM-UFMG

A relação existente entre a desigualdade de distribuição de riquezas e a mobilidade residencial também deve ser pensada para o estoque de imóveis vazios, decorrente do deslocamento das famílias. A FIG. 2.11 mostra a combinação dos dados sobre domicílios vagos e renda dos chefes de família na RMBH, fornecidos pelo Censo

Demográfico de 2000⁴². Para a territorialização das unidades vagas por faixa de renda foram formados 16 grupos a partir das quatro faixas salariais pré definidas: 0-3, 3-6, 6-10 e 10 ou mais salários mínimos, representadas, respectivamente, pelas cores azul, verde, roxo e vermelho. A cada uma das faixas corresponde uma variação diferente de vacância em números absolutos: entre 0-25, 26-48, 49-96 e 97-366 domicílios vagos. Assim, às tonalidades mais escuras das quatro cores principais correspondem os níveis mais altos de vacância (97-366 domicílios vagos). Inversamente, quando mais claras elas forem, menor será o número de domicílios vagos encontrados no setor censitário correspondente.

Destaca-se, em primeiro lugar, que a vacância está espalhada por todo o território. Em segundo lugar, o gráfico também explicita um outro fator ainda de maior relevância para a análise aqui desenvolvida: os domicílios vagos estão proporcionalmente mais concentrados nas áreas ocupadas por famílias de renda igual ou superior a 10 salários mínimos. Como era de se esperar, há uma clara relação entre renda e vacância: o percentual de domicílios vagos encontrados nas áreas ocupadas por famílias de alta renda (18% - FIG. 2.11) é 4,5 vezes maior do que a participação desses grupos na área total da RMBH (4% - FIG. 2.10). A forma como os grupos com maiores rendimentos utilizam o espaço é, portanto, importante para o estudo do fenômeno da vacância residencial na RMBH. Cabe ressaltar ainda que, apesar de tal comparativo entre renda e vacância residencial ser possível a partir dos dados do Censo Demográfico, fica clara a necessidade de uma melhor qualificação desse estoque vago que não leve em conta apenas a localização dos imóveis, atrelada à faixa de renda média da região.

42 Como já falado, as estatísticas sobre domicílios vagos divulgadas pelas instituições de pesquisa consistem em dados totalmente desqualificados, cuja única informação possível de ser obtida é o nível de renda do setor censitário onde os imóveis estão localizados. Desse modo, para uma maior qualificação das informações fornecidas, procedeu-se a um cruzamento entre os dados de domicílios vagos e renda dos chefes de família em cada setor censitário. As informações cruzadas têm como resultado a FIG. 2.11 que classifica os domicílios vagos segundo a renda dos chefes de família. O gráfico com dados percentuais na parte superior da imagem, consiste em um somatório dos domicílios vagos. Isto quer dizer que o percentual expresso pela faixa vermelha, por exemplo, significa que 18% dos domicílios vagos estão concentrados em áreas habitadas por famílias cujo chefe tem rendimento superior a 10 salários mínimos.

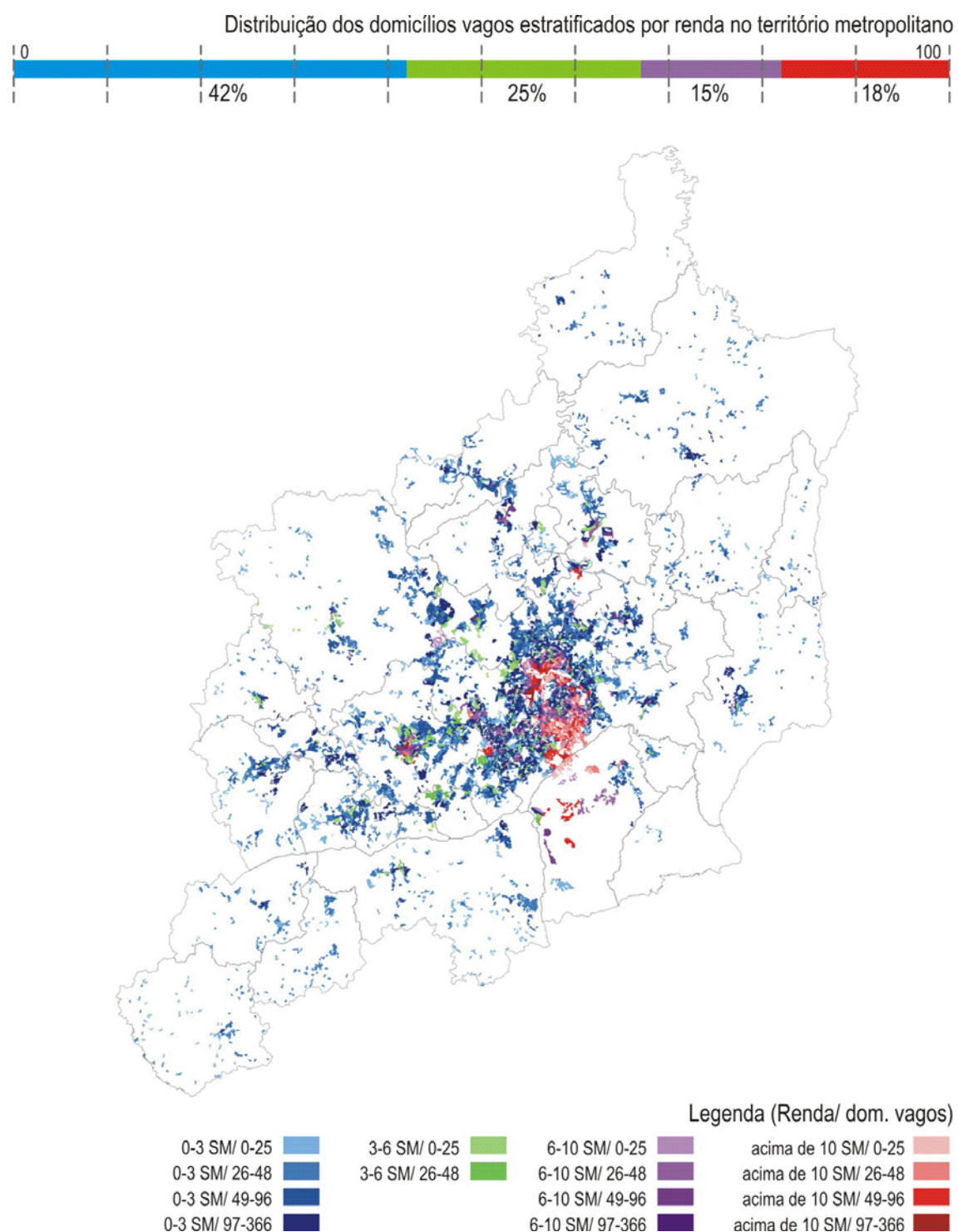


FIGURA 2.11 – Domicílios vagos segundo a renda dos chefes de família RMBH
 Fonte: FJP, 2005. Dados trabalhados pelo grupo MOM-UFMG.

A distribuição do déficit habitacional por faixa salarial também é útil para uma comparação entre a concentração das moradias desocupadas e a distribuição dos grupos carentes de habitação no território metropolitano. De acordo com a FJP (2009), cerca de 90% do déficit habitacional da região metropolitana (GRÁFICO 2.4) é composto pela população com renda igual ou inferior a 3 salários mínimos, ao passo que, como vimos, um grande número de unidades vazias se localiza em áreas ocupadas por famílias com rendimentos acima dessa faixa salarial. Em números absolutos isso significa dizer que de 104.048 famílias carentes de moradia na RMBH, cerca de 94.000 têm rendimentos iguais ou inferiores a três salários mínimos. Entretanto, 58% (FIG. 2.11 – faixas verde, roxa e vermelha) do total de imóveis vagos da RMBH não estão localizados em áreas cuja renda média equivale à renda das famílias que compõem o déficit. Do total de 163.554 domicílios ociosos, cerca de 95.000 situam-se em áreas cujos chefes de família possuem rendimento médio mensal superior a três salários mínimos⁴³.

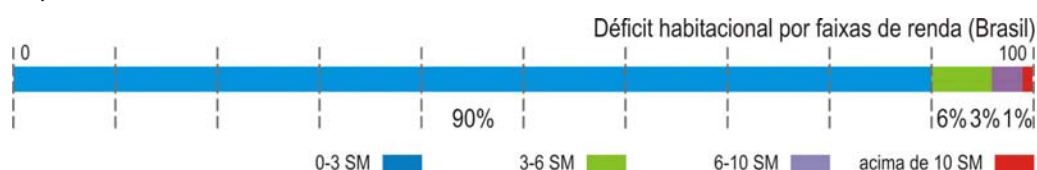


GRÁFICO 2.4 – Déficit habitacional RMBH - divisão por faixa de renda
Fonte: FJP, 2009. Dados trabalhados pela autora.

Como pode ser visto, mesmo que sobrem moradias, elas não são acessíveis para as famílias que precisam delas. A simultaneidade entre domicílios vagos e déficit habitacional é, portanto, um problema que não se resolve por intermédio de uma simples equação matemática entre estoque positivo e negativo, subtraindo-se do montante ocioso o déficit habitacional. Em outras palavras, a mobilização do estoque vago para a promoção de HIS não se efetivará pela ocupação dos imóveis mais caros pela população de baixa renda. De outro modo, o que deve ser proposto é que o comprimento das cadeias de vacância, ativadas pela mudança de grupos de renda superior seja alongado de maneira a atingir, na outra ponta, as famílias que compõem o déficit habitacional. Esse será um dos pontos abordados pelo capítulo 4. Por ora,

⁴³ Fonte dos dados: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil – 2005*. Municípios e micro regiões geográficas. Brasília, 2005.

procuraremos entender os fatores que contribuem para a pequena abrangência das cadeias de vacância ativadas na RMBH, especialmente em áreas de alta renda do território metropolitano. Serão buscados os elos quebrados da cadeia, que resultam de um movimento de filtragem pouco efetivo e contribuem para a formação do imenso estoque de domicílios ociosos existente na região.

De acordo com Mendonça (2002), a divisão econômico-social do espaço residencial tem sido uma marca da morfologia espacial da RMBH desde sua formação, inaugurada pelo projeto higienista de Aarão Reis. O plano do engenheiro não previa a moradia dos trabalhadores que passaram a ocupar as áreas periféricas da nova capital. Segundo a autora, ao contrário do que ocorre em outras metrópoles brasileiras⁴⁴, esse padrão de dinâmica de estruturação urbana se manteve na RMBH, acentuando a separação entre grupos populacionais com rendas distintas:

Nos anos recentes, persiste o quadro de segregação. Belo Horizonte se elitiza: os segmentos superiores na hierarquia social se concentram em áreas cada vez mais restritas e as camadas médias se espriam, ocupando as periferias imediatas à área central. Os trabalhadores continuam sendo expulsos para as periferias cada vez mais distantes na região metropolitana. A possibilidade de ocupação de áreas centrais para esta população se restringe às favelas, as quais vêm se tornando cada vez mais densas. (MENDONÇA, 2002, p.29).

Ainda segundo a autora, os grupos de renda superior são os que mais se concentram no espaço, caracterizando um movimento voluntário de autoexclusão. Tal concentração é fruto das disputas coletivas⁴⁵ pela apropriação dos recursos urbanos e também das escolhas individuais de localização com base em “externalidades de vizinhança”, termo empregado por Abramo (2007) para definir a opção residencial de determinados grupos, baseada na localização de outras famílias. Segundo o autor, “Basta introduzir nas preferências individuais uma dimensão de repulsa a tipos de

44 Segundo Mendonça (2002), muitos autores que estudam mudanças na estruturação urbana das demais metrópoles brasileiras, constataram nos últimos anos, que famílias com padrões de renda distintos voltaram a co-habitar o espaço urbano, mesmo que separados por enclaves fortificados. Esse novo padrão seria diferente, portanto do modelo centro-periferia que, de acordo com a autora, ainda permanece como padrão predominante na RMBH.

45 Ao passo que as disputas coletivas pela apropriação dos recursos urbanos correspondem a uma abordagem marxista do espaço, que enfatiza as chances desiguais de acesso aos bens ofertados pela cidade, as escolhas individuais correspondem à análise das correntes heterodoxas do pensamento econômico, que conferem um peso maior às escolhas individuais e distâncias sociais entre grupos. Tendo em vista que para o trabalho aqui apresentado, mais do que a corrente ideológica, importa o fato de existirem agentes heterogêneos interagindo no mercado de moradias, e que essa premissa é também adotada pelas duas abordagens (heterogeneidade de agentes para as correntes heterodoxas e luta de classes para os marxistas), optou-se por colocá-las lado a lado na defesa do argumento, segundo o entendimento de que ambas reforçam-se mutuamente.

famílias de menor renda (externalidade de vizinhança) para que o espaço, daí em diante, já não seja representado por uma distância dada pela natureza, mas, sobretudo, pela localização intraurbana dos diversos tipos de famílias” (ABRAMO, 2007, p.39). Desse modo os grupos com maior renda, além de definirem sua própria localização no espaço acabam por condicionar ou mesmo escolher efetivamente, a posição e preferências de localização dos demais grupos sociais. A possibilidade de escolha pela localização residencial, diretamente proporcional ao acúmulo de capital (monetário, político, institucional e simbólico), reflete assim, a divisão econômico-social do espaço residencial⁴⁶ e a hierarquia dos preços do solo.

Essa divisão dificulta o funcionamento das cadeias de vacância na RMBH. A cada mudança das famílias de renda superior, os antigos domicílios ou são mantidos vazios como formas de entesouramento, ou retornam ao mercado com preços inacessíveis para as famílias que não possuem nível de renda similar ao da antiga ocupante. Quebra-se o elo da cadeia de vacância e a sucessão de deslocamentos espaciais ao longo da estrutura urbana não ocorre, pois o estoque de habitações gerado por famílias que trocaram de residência não se torna acessível a outros grupos com uma renda inferior. Mendonça (2002) faz uma análise dos fluxos de entrada e saída de famílias nas diversas subáreas da região metropolitana⁴⁷. Segundo a autora, há uma

46 Como já mencionado, a expressão “divisão econômico-social do espaço residencial” ou DESER é tipicamente empregada pela tradição marxista. De acordo com Abramo, “Segundo os termos neoclássicos, seria preciso falar de uma análise da cidade segregada” (ABRAMO, 2007, p.42), conforme adotado por Mendonça (2002). Optou-se pela tradição marxista, pelo entendimento de que mesmo que a expressão não faça originalmente menção às escolhas individuais (ou microeconomia) analisadas pelas correntes heterodoxas, ela permite uma abordagem mais condizente com a pretendida pelo trabalho, se comparada à expressão “segregação espacial”, mais restritiva.

47 Apesar da mencionada pesquisa ter foco na década de 1980, segundo a autora, “Algumas observações preliminares [...] permitem levantar a hipótese de aprofundamento dos processos ocorridos nessa última década. Os dados da PNAD 1999 mostraram maior polarização do espaço social da metrópole belo-horizontina com diminuição dos segmentos médios. Um conjunto de fatores concorre para consolidar esse quadro, destacando-se a diminuição da participação da RMBH no conjunto da economia de Minas Gerais e o aumento, na estrutura de ocupação, da participação dos setores de atividades que concentram pessoal menos qualificado e com relações de trabalho, em geral, precarizadas. Esses grupos sociais constituídos pelo subproletariado e por trabalhadores pouco qualificados, tem cada vez menos condições de permanecerem em áreas mais próximas do centro metropolitano. O seu lugar de moradia é cada vez mais longe desse centro: são as periferias mais distantes, com infraestrutura precária, predominância do uso residencial e densidade populacional em processo de intensificação. Ao mesmo tempo, do outro lado da metrópole, o adensamento, observável a olho nu, dos condomínios horizontais fechados, expansão dos espaços superiores na direção sul, parece consolidar uma tendência de enclausuramento dos grupos sociais superiores, particularmente a parcela das classes médias constituídas pelos profissionais de nível superior. Trata-se na realidade do aprofundamento do processo mais geral de segregação, que, de modo localizado, toma uma forma fragmentada e polarizada: acompanhando a expansão dos condomínios, e nos seus interstícios está o crescimento de loteamentos populares, lugar de resistência do sub proletariado, de serviços domésticos e pessoais. Simultaneamente, novas centralidades são esboçadas nesse território, espaços de serviços de grande porte,

evidente correlação entre o perfil social das áreas e sua vocação para a atração ou expulsão de populações.

Em síntese, a dinâmica demográfica da Região Metropolitana de Belo Horizonte apresenta dois movimentos: de um lado o esvaziamento populacional das áreas centrais e peri-centrais, simultâneo ao crescimento das áreas mais periféricas; de outro, a predominância dos fluxos de saída das famílias de baixa renda das áreas mais centrais em relação ao percentual dos seus fluxos de entrada nessas áreas, bem como a relação inversa desses fluxos nas áreas mais periféricas. (MENDONÇA, 2002, 118).

Há um claro movimento de expulsão de populações de menor renda das áreas habitadas pelos grupos com maiores rendimentos. Nestas áreas, que possuem saldo de mobilidade negativo, predominam fluxos de entrada realizados por famílias com renda superior a 10 salários mínimos. Inversamente, nas áreas que apresentam saldo de mobilidade positiva, predomina a entrada de grupos com renda igual ou inferior a 3 salários mínimos. Em âmbito regional, o saldo dos fluxos realizados caracteriza um movimento centro-periferia que acentua a divisão econômico-social do espaço residencial já direcionada pelo plano de fundação do núcleo metropolitano.

Mendonça destaca que menos de 40% dos fluxos registrados⁴⁸ ocorreram em movimento ascendente, isto é, somente algumas famílias se mudaram de áreas com renda familiar média inferior à da unidade espacial de destino. Esses grupos realizam, portanto, o movimento natural da cadeia de vacância, ocupando domicílios deixados vazios por famílias de renda um pouco superior. Entretanto, segundo a autora este foi “um movimento altamente concentrado: 74% das unidades espaciais que apresentaram essas alterações encontram-se no município de Belo Horizonte e 22% em Contagem, mais especificamente na região industrial” (MENDONÇA, 2002, p. 173). Nas áreas periféricas da RMBH predominaram movimentações descendentes (cerca de 60% do total de fluxos) caracterizando o que podemos chamar de uma cadeia de vacância invertida⁴⁹: ao invés de ascenderem socialmente a maioria das famílias da

especializados e sofisticados, orientados para um dos pólos sociais – temas relevantes e instigantes para novos estudos”. (MENDONÇA, 2002, p.178).

48 “Predominam na região metropolitana, os fluxos de saída descendentes, isto é, aqueles cuja unidade espacial de origem apresenta renda familiar média maior do que a da unidade espacial de destino. Excluindo os fluxos internos às unidades espaciais, 62,8% dos grupos familiares que mudaram de residência entre 1982 e 1992 realizaram fluxo descendente e apenas 37,2% realizaram fluxo ascendente”. (MENDONÇA, 2002, 118).

49 “Descendo do mais alto ao mais baixo escalão da distribuição dos recursos familiares, segundo a mesma lógica de busca de externalidade de vizinhança, nota-se que, a cada patamar, as famílias que têm rendimentos mais

região metropolitana migraram para áreas piores do que as de origem ao realizarem mudança de domicílio.

Em síntese, os dados evidenciam que as áreas de renda superior sofrem simultaneamente, perdas populacionais e mudanças sociais ascendentes (cadeia de vacância comum), ao passo que o crescimento populacional e as mudanças sociais descendentes são típicas das periferias metropolitanas, onde ocorre o que pode ser considerado uma cadeia de vacância invertida. Contraditoriamente, as áreas de maior renda, apesar de apresentarem perda populacional, registram transbordamento territorial (expansão do vetor sul com os condomínios fechados) e um crescimento substancial no número de domicílios. Um aprofundamento sobre o vínculo entre superprodução capitalista de moradias e vacância residencial é proposto no capítulo 3 visando explicar o grande montante de imóveis vagos existente nas áreas mais ricas do território metropolitano.

A existência de um movimento de mobilidade residencial descendente contribui para que as habitações deixadas vagas pelos grupos de maior renda não motivem o encadeamento de deslocamentos de outras famílias de renda menor. Dessa forma, habitações com preços acessíveis para esses grupos não são disponibilizadas na outra ponta. Essa cadeia de vacância incompleta, incapaz de abranger a ordem urbana global, tem como resultado o enorme estoque de domicílios vagos registrados pelas estatísticas oficiais. Como vimos, disputas coletivas pela apropriação dos recursos urbanos e escolhas individuais de localização levam a um movimento de autoexclusão dos grupos de renda superior que de um lado, realizam mudanças de moradia sempre ascendentes e, de outro, ao interditar o prolongamento das cadeias de vacância ativadas por seu deslocamento, acabam por influenciar o padrão descendente de mobilidade residencial, realizado pelas famílias com menores rendimentos. Entretanto, os grupos de renda superior não estão sozinhos na definição da divisão econômico-

elevados expulsam as de mais baixa renda, criando uma dinâmica de exclusão que produzirá uma estrutura de cidade segmentada. O espaço residencial, então, já não será definido em função da distância do centro dos negócios: levará em conta, sobretudo, as localizações relativas dos diversos tipos de famílias". (ABRAMO, 2007, p.52).

social do espaço residencial esboçada. Há outros agentes importantes no jogo, destacando-se o papel do Estado e da indústria imobiliária.

Conforme já mencionado, o início da ocupação da nova capital de Minas Gerais esteve nas mãos do poder público, por intermédio do plano de Aarão Reis. Desde então a intervenção estatal tem orientado a ocupação do espaço metropolitano, especialmente por intermédio de políticas habitacionais, realização de grandes obras e regulamentação de legislações urbanísticas. Todavia, como visto no item 2.4, tais ações de intervenção do Estado têm se dado prioritariamente, no sentido de garantir a expansão de capitais, sem necessariamente resguardar uma divisão igual de riquezas. Desse modo, as ações estatais, que têm impacto direto nas disputas pelo território urbano, acabam por definir também a divisão do espaço residencial da RMBH, impedindo que as cadeias de vacância atinjam a ordem urbana global. As políticas habitacionais serão objeto de análise do capítulo 4. Com relação à execução de grandes obras, cabe dizer que em décadas passadas, houve um claro privilégio das áreas de moradia dos grupos de renda superior. Mendonça cita como exemplo a “ligação entre o centro e a Pampulha, nos anos quarenta e cinquenta, ou com a Cidade Nova no final dos anos sessenta, ou ainda as novas acessibilidades nas áreas de expansão da zona sul, nos anos setenta e oitenta” (MENDONÇA, 2002, p.53). Hoje tais obras se voltam à promoção de novas áreas de expansão para a indústria imobiliária, como o Centro Administrativo de Minas Gerais (CAMG) implantado em uma área tradicionalmente ocupada por grupos de renda baixa no vetor norte. Contudo, fatores como a alta dos preços de terrenos nas áreas circundantes, em especial no município de Santa Luzia, indicam que, ao invés de uma melhoria dos espaços com a permanência de suas populações, o que ocorrerá será um enobrecimento das áreas e a posterior expulsão dos moradores originais, certamente para espaços de renda inferior, confirmando o padrão de mobilidade residencial descendente dos grupos mais pobres.

A legislação edilícia também é fator crucial para a divisão econômico-social do espaço residencial. A Lei de uso e ocupação do solo (LUOS) é o instrumento que regulamenta a produção do espaço nas cidades e dependendo do critério utilizado (como o

zoneamento de usos, por exemplo) pode tornar-se “comprovadamente segregacionista e excessivamente determinista das relações cotidianas na cidade” (PDDI-HVQ-4, 2010, p.248). Atualmente, a LUOS de Belo Horizonte adota o critério do adensamento com quota de terreno por unidade, uma atualização da antiga lei antes baseada no zoneamento por usos. Entretanto, por estar definido segundo o número de domicílios por hectare, o tipo de adensamento proposto tende a ampliar o tom segregacionista da lei anterior, definindo de antemão onde cada grupo sócio econômico deve habitar na cidade.

Alguns exemplos práticos de aplicação da lei podem ilustrar como o adensamento habitacional é capaz de ser tão definidor da divisão econômico-social do espaço residencial quanto o tradicional zoneamento por usos, este último, adotado na maioria das cidades do país. A Zona de Proteção 1 (ZP1) estabelece que para cada moradia deve haver um terreno ou uma fração ideal correspondente a 2.500 m² e que somente 30% da área do terreno pode ser ocupada (coeficiente de aproveitamento de 0,3). Desse modo, caso todo o coeficiente de aproveitamento seja utilizado, uma única família ocupará um espaço enorme da cidade, com uma moradia de 750m² (FIG. 2.12). Em contrapartida, a Zona Hipercentral de Belo Horizonte, determina uma quota de terreno por unidade de 10 m² e uma área construída três vezes maior que a do lote. Nessas condições, utilizando todo o coeficiente de aproveitamento dado, é possível implantar moradias com 30 m² apenas. Caso tivéssemos um terreno com a mesma área do exemplo da ZP1 (2.500 m²), ao invés de um único grupo familiar, teríamos 250 famílias (FIG. 2.13). Os exemplos evidenciam que o estabelecimento de quotas de terreno por unidade habitacional associadas ao potencial construtivo “induz a ocupação dos terrenos com unidades de mesma metragem quadrada e, conseqüentemente, para uma mesma faixa de renda, levando à homogeneidade e à segregação por zoneamentos” (PDDI-HVQ-4, 2010, p.250). As ações do Estado, por intermédio da regulação de legislações urbanísticas com caráter elitizante, produzem, desse modo, áreas de distinção na cidade que dificultam o funcionamento das cadeias de vacância e levam ao esvaziamento e manutenção de edificações e lotes ociosos em áreas consolidadas da mancha urbana.

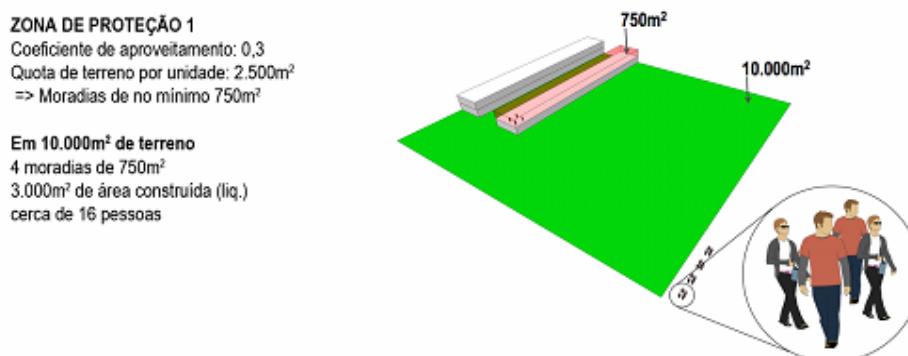


FIGURA 2.12 – Habitantes e construções – ZP1/Belo Horizonte
 Fonte: PDDI-HVQ-4, 2010, p.249.

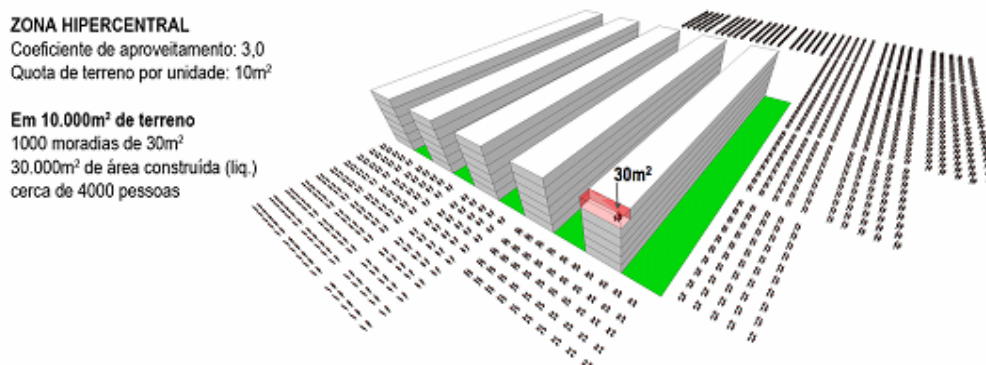


FIGURA 2.13 – Habitantes e construções – ZH/ Belo Horizonte
 Fonte: PDDI-HVQ-4, 2010, p.249.

Legislações urbanísticas desse tipo também geram condições favoráveis para a indústria imobiliária. De modo geral, sua atuação se dá por intermédio de duas estratégias distintas: expansão e inovação, esta última, abordada no item 2.4. Ambas serão ainda aprofundadas no capítulo 3, entretanto, tendo em vista seu papel na divisão econômico-social do espaço residencial, cabe adiantar uma abordagem sintética. A estratégia de expansão tem como objetivo absorver uma maior parte da renda fundiária. Desse modo, a indústria imobiliária busca antecipar oportunidades através da criação de novos espaços pela expansão de fronteiras, seja para a produção de lotes periféricos para baixa renda, seja para a promoção de novas localidades com seu posterior enobrecimento e valorização dos empreendimentos. Outra forma de antecipar oportunidades ocorre por intermédio de pressões junto ao poder público para a alteração do uso do solo em determinadas regiões e sua verticalização para construção de moradias para as classes média e alta.

A expansão já seria por si só um mecanismo eficiente de seleção e alocação de grupos sociais na cidade, mas é a inovação, entretanto, a estratégia responsável por elevar em seu grau máximo a divisão econômico-social do espaço residencial. Como visto, a indústria imobiliária depende da exacerbação de diferenças na ocupação urbana para que possa manter um fluxo de vendas contínuo de seus produtos (residências). Tendo em vista que sua cartela de clientes se restringe a famílias que já possuem casas, somente a diferenciação real ou simbólica dos novos espaços, paralela à depreciação também simbólica das antigas habitações, irá garantir a manutenção desse fluxo de vendas. Em outras palavras, as pessoas que já possuem casas só irão adquirir novas habitações mediante o oferecimento de algum “diferencial”, seja ele de localização ou de produto⁵⁰ (novos ambientes no programa arquitetônico como varanda *gourmet*, *pet care* etc.). As desigualdades espaciais são, portanto, funcionais para a indústria imobiliária que, mais do que seguir os movimentos populacionais os antecede⁵¹. Mais uma vez, temos uma realidade que nada contribui para que as cadeias de vacância se tornem mais abrangentes no território. Ao contrário, a falha da cadeia é ela mesma o sucesso da convenção criada, uma vez que a autoexclusão dos grupos de renda

50 Segundo Abramo existem dois tipos de estratégias de diferenciação de moradias que podem ser adotadas pela indústria da construção civil: “As estratégias do tipo vertical vão estabelecer ofertas de bens moradias com qualidades variadas que evidenciarão os diferentes tipos de famílias que compõem a demanda de localização, ao passo que, dentro de um mesmo tipo de família, vamos encontrar estratégias de tipo horizontal que acarretarão variações nas características do bem habitação, o que leva a diferentes ‘modelos de imóveis’. [...] os empresários urbanos vão adotar estratégias de diferenciação dos bens moradias que levem em conta a interdependência espacial das localizações residenciais e da distribuição (segmentação) dos recursos da demanda”. (ABRAMO, 2007, p.76).

51 Por saberem que sua opinião individual não tem valor, as pessoas acabam se voltando para as decisões dos que consideram mais bem informados, no caso do mercado de moradias, são os agentes da indústria imobiliária, os maiores detentores de conhecimentos: “No meu enfoque espacial, é possível fazer a figura do empresário schumpeteriano intervir numa dinâmica de antecipação especular e as famílias procurarem indícios nas pessoas que consideram mais bem informadas sobre o futuro da estrutura urbana. Nesse caso, é de imaginar que elas vão voltar-se para os empresários urbanos, na suposição de que eles teriam indicações sobre a localização dos diversos tipos de família que compõem o mercado residencial. A crença de que os empresários estão mais bem informados, apesar de ninguém saber de antemão qual será a futura configuração residencial, não é desprovida de sentido. De fato, se todos os participantes desse mercado precisam especular sobre a ordem residencial futura, para eles os empresários devem agir como verdadeiros profissionais da antecipação. Como a decisão de produzir moradias é tomada em uma temporalidade cronológica (histórica), elas serão oferecidas em momento posterior à decisão, o que obriga os decididores a antever as antecipações de todo mundo. Por outro lado, tratando-se de um bem que implica imobilidade espacial, e como as convenções referentes à localização domiciliar das famílias são precárias (como todas as convenções), o exercício especulativo dos empresários é mais crítico que o das famílias. De modo que elas são propensas a acreditar que os empresários dispõem dos indícios mais seguros sobre a configuração futura das externalidades de vizinhança. Em seu isolamento mercantil, as famílias podem até ter a ilusão (cognitiva) de que a oferta continua soberana no mercado residencial – o que algumas proposições da sociologia marxista deram a entender –, como se fosse insensível aos problemas da coordenação mercantil”. (ABRAMO, 2007, p.131).

superior é utilizada como estratégia de marketing das campanhas dos novos empreendimentos.

Vê-se, portanto, que a atuação do Estado e da indústria imobiliária (em conjunto ou não) funciona muitas vezes como limitadora da abrangência das cadeias de vacância tendo, por conseguinte, grande responsabilidade sobre a formação do estoque ocioso existente na RMBH. Mais do que isso pode-se dizer que a presença do Estado e das chamadas parcerias público-privadas por ele fomentadas, não vêm sendo suficientes para promover HIS seja via mobilização do estoque vago, seja pela adoção de outras alternativas de provimento habitacional. Houve nos últimos anos, um inquestionável aumento do poder aquisitivo dos grupos de menor renda, tornando possível seu acesso a financiamentos para aquisição de imóveis. Em outras palavras, ampliou-se a demanda solvável no mercado popular. Contudo, tal demanda ainda é muito específica e a grande maioria dos imóveis vagos disponíveis permanece sem solvabilidade para as classes com padrão de renda inferior⁵². Conforme demonstrado pelo cruzamento entre renda e vacância, os domicílios vagos encontram-se proporcionalmente mais concentrados em áreas mais ricas do território metropolitano e permanecem, portanto inacessíveis para a população mais pobre. Esses fatores, associados à divisão econômico-social do espaço residencial aqui investigada, contribui para a formação do imenso estoque de domicílios ociosos registrado pelos dados oficiais e condiciona a existência de cadeias de vacância de curta abrangência na RMBH.

⁵² Vale ressaltar, que a faixa de renda que concentra 90% do déficit habitacional (famílias com rendimento mensal de 0 a 3 salários mínimos) continua fora do mercado e precisa recorrer a programas habitacionais como o Minha Casa Minha Vida (MCMV). Apesar disso, representantes de construtoras da RMBH relatam o “grande desafio de viabilizar a construção das unidades do MCMV para as famílias que recebem de 0 a 3 salários mínimos, pois o subsídio do governo é muito baixo para se operar nesta faixa de renda, e as empresas não conseguem auferir a rentabilidade desejada no negócio” (PDDI-USDEC-4, 2010, p.21). Entrevistas realizadas pela equipe USDEC-PDDI em abril de 2010 com as seguintes construtoras: Celta, Emcamp, Habit, Habitare, Lincoln Veloso, MRV, Prodomo, Tenda.

3 Análise qualitativa da vacância residencial na RMBH

3.1 Vacância imobiliária e espaços cotidianos na RMBH

A sistematização das informações sobre a vacância imobiliária obtidas via estatísticas oficiais e relatos de gestores municipais, somadas às demais informações sobre os espaços cotidianos da RMBH, originou uma espécie de banco de situações típicas, elaborado no âmbito dos trabalhos da equipe HVQ no PDDI. Esse banco é uma ferramenta conceitual que “objetiva facilitar o reconhecimento dos problemas e das possíveis ações para sua reversão por parte do município” (PDDI-HVQ-4, 2010, p.4). Além disso, ele visa incentivar e subsidiar “a cooperação entre prefeituras e entre grupos de habitantes, já que soluções, procedimentos ou propostas para um determinado lugar podem ser úteis para outros lugares de mesmo tipo” (PDDI-HVQ-6, 2010, p.9). Sua meta principal é aumentar o poder de decisão municipal sobre as situações típicas cotidianas estimulando também a autonomia individual e coletiva dos habitantes. O grau de autonomia ou heteronomia da população nas decisões mais relevantes para a produção do espaço é desse modo tomado como aspecto definidor de três agrupamentos de tipos que são relevantes para a caracterização da vacância imobiliária urbana:

(1) **Estrutura urbana e edificações planejadas em conjunto:** “[...] as decisões mais relevantes são tomadas por uma instância única (o planejador, a equipe técnica, o

empreendedor) num momento determinado" (PDDI-HVQ-4, 2010, p.6). Os tipos desse grupo são: *Conjunto de interesse social*, *Conjunto popular* e *Conjunto de Classe média alta*,



FIGURA 3.1 – Estruturas urbanas e edificações planejadas em conjunto – RMBH
 Fonte: PDDI-HVQ-6, 2010, p. 11. Imagens trabalhadas pela autora.

(2) **Estrutura urbana planejada com parcelas e edificações independentes:** “[...] parte das decisões é tomada por uma instância única num momento determinado, enquanto outra parte é tomada por muitos indivíduos ao longo do tempo” (PDDI-HVQ-4, 2010, p.6). Nesse grupo são identificados três tipos distintos: *Parcelamento com lotes pequenos*, *Parcelamento com lotes médios* e *Parcelamento com lotes grandes*.



FIGURA 3.2 – Estruturas urbanas planejadas com parcelas e edificações independentes – RMBH
 Fonte: PDDI-HVQ-6, 2010, p. 12. Imagens trabalhadas pela autora.

(3) **Estrutura urbana orgânica com parcelas e edificações independentes:** “[...] todas as decisões mais relevantes são tomadas por muitos indivíduos ao longo do tempo” (PDDI-HVQ-4, 2010, p.6). São três os tipos de aglomerado nesse grupo: *Aglomerado frágil*, *Aglomerado consolidado* e *Aglomerado histórico*.



FIGURA 3.3 – Estruturas urbanas orgânicas com parcelas e edificações independentes
– RMBH
Fonte: PDDI-HVQ-6, 2010, p. 13. Imagens trabalhadas pela autora.

A utilização da tipologia de espaços cotidianos desenvolvida pela equipe HVQ é útil para a identificação de fatores que levam à existência de vacância na RMBH, pois permite recortes no universo estudado. Existem tipos nos quais a vacância imobiliária não se apresenta como uma variação importante, em outros, contudo, ela é um aspecto fundamental. Há também os tipos em que a vacância residencial é mais relevante do que vacância fundiária e vice-versa. Essas variações são importantes de serem marcadas, uma vez que podem colaborar com uma análise mais sistemática das informações.

Para Estruturas urbanas e edificações planejadas em conjunto (1) a ociosidade de terras não existe, por definição. A vacância residencial, entretanto, pode ocorrer em vários níveis e também variar segundo a faixa de renda a qual o espaço se destina. Os *Conjuntos de interesse social* são espaços planejados pela lógica do Estado com a utilização predominante de recursos não onerosos, para abrigar famílias com rendimento mensal de 0 a 3 salários mínimos. No entanto, quando implantados em **áreas desarticuladas**, sem acesso a amenidades urbanas e oportunidades de

trabalho, esses espaços tendem a apresentar vacância residencial, devido ao abandono de domicílios por famílias que seguem em busca de localidades mais favoráveis à obtenção de renda.

O mesmo pode ocorrer com *Conjuntos populares*. Esses espaços contam com uma maior participação dos beneficiários, tanto financeira, quanto na escolha da localização dos empreendimentos. Mesmo assim, algum grau de vacância pode ser encontrado. Há casos em que há simplesmente, um descompasso entre a oferta subsidiada por programas do Estado e a necessidade de moradias. Esse é o caso de Itaguara, por exemplo. No município, onde o déficit estimado corresponde a 167 famílias, construtoras locais planejam a construção de cerca de 400 unidades⁵³ (horizontais e verticais) a serem viabilizadas pelo programa MCMV. Em outras palavras, pode haver uma **superprodução de habitações populares** que exceda a demanda por moradia, um fenômeno recente alimentado pela disponibilização de um volume de recursos estatais sem precedentes para a promoção habitacional⁵⁴.

Os *Conjuntos de classe média alta*, por sua vez, podem apresentar taxas de vacância residencial elevadas. A divisão econômico-social do espaço residencial e a retirada de unidades do mercado como forma de entesouramento são fatores a serem considerados para a caracterização da vacância desses conjuntos. Muitas vezes, as famílias com esse perfil de renda, ao trocarem de habitação, não retornam a antiga moradia ao mercado, preservando-a como reserva de valor e tornando-a inacessível para outras famílias com menores rendimentos. Como visto no item 2.5, a forma como os grupos de alta renda utilizam o espaço é de grande relevância para o estudo da vacância na RMBH. Apesar de registrarem perda populacional, as áreas ocupadas por esses grupos têm apresentado transbordamento territorial e um crescimento substancial do número de domicílios, fenômenos que evidenciam a ocorrência de um

53 311 unidades unifamiliares (32 m²/ unidade) para famílias com rendimentos mensais de 0 a 3 salários mínimos e 144 unidades (47 m²/unidade), distribuídas em nove prédios de quatro andares, destinadas às famílias com rendimentos de 4 a 6 salários mínimos mensais.

54 Fica evidente que nestes casos, mais do que o objetivo de promoção habitacional, a ação estatal visa manter o aquecimento econômico no país, subsidiando o lucro da indústria imobiliária e, por conseguinte estimulando a superprodução de moradias, que pode ter como consequência o incremento do estoque de domicílios vagos e inacessíveis à população com carência habitacional.

padrão típico da produção capitalista de moradias: a **superprodução de habitações de alta renda**.

Nas Estruturas urbanas planejadas com parcelas e edificações independentes (2) a vacância de lotes e residências pode ocorrer simultaneamente e em diferentes graus para os *Parcelamentos com lotes pequenos, médios ou grandes*. Há casos, contudo, em que mais de 75% da área loteada encontra-se desocupada, caracterizando o fenômeno *Loteamento vago* (FIG. 3.4), que pode ocorrer nos três tipos de parcelamento. Como visto no item 2.2.2, grande parte dos loteamentos vagos são decorrentes de decisões políticas, como o parcelamento de vastas áreas em municípios periféricos da RMBH, na década de 1970⁵⁵. A *Gleba Remanescente* (FIG. 3.5) é outro fenômeno que pode ocorrer entre parcelamentos (do mesmo tipo ou de tipos distintos) ou como uma ilha isolada no meio de um parcelamento específico. Estima-se que essas grandes porções de solo não parcelado resultem de processos especulativos, da reserva de terras por parte de mineradoras ou da simples falta de interesse de algumas famílias em disporem de suas propriedades e abrirem mão de um padrão de moradia rural (PDDI-HVQ-4, 2010).



FIGURA 3.4 – Loteamento vago em Jaboticatubas – RMBH
Fonte: Google earth.

⁵⁵ Segundo relato de German Dario Chinchilla, chefe da Divisão de Planejamento, Programas e Projetos de Betim, a maior parte dos lotes resultantes desse processo permanece vazia até hoje, embora sejam regulares e providos de infraestrutura urbana. CHINCHILLA, German Dario. Entrevistado por Ana Paula Maciel, Ana Paula Baltazar e Silke Kapp. Belo Horizonte, Brasil. Jan. 2010.



FIGURA 3.5 – Gleba remanescente em Sarzedo – RMBH
Fonte: Google earth.

As razões para que lotes e residências em *Parcelamentos com lotes grandes* sejam mantidos vagos também são várias e, assim como no caso dos *Conjuntos de classe média alta*, se vinculam à **superprodução de habitações de alta renda**. Esse tipo de parcelamento tem proliferado na RMBH e expressa a procura dos capitais por novas fronteiras e o interesse em atrair um público específico de novos moradores, por parte de políticas municipais. Em muitos casos, entretanto, essas grandes porções de terras parceladas são mantidas como formas de entesouramento de particulares ou compõem bancos de terras de construtoras à espera de ocasiões oportunas para edificação. Isso caracteriza, muitas vezes, o fenômeno dos *Loteamentos vagos* anteriormente mencionado. Se já edificados, os *Parcelamentos com lotes grandes* podem também apresentar uma alta taxa de vacância, quando grandes propriedades são mantidas fora do mercado imobiliário como reserva de valor impedindo que as cadeias de vacância ativadas se prolonguem por todo o território metropolitano.

Parcelamentos com lotes médios são um tipo de grande ocorrência na RMBH. Novos loteamentos desse porte são, no entanto raros e os existentes apresentam graus já avançados de consolidação. Mesmo assim, são registradas para esse tipo de espaço cotidiano, um grande número de lotes vagos que não ocorrem usualmente em conjunto, mas pulverizados na mancha urbana. Essa é inclusive, uma razão importante para a manutenção de sua ociosidade. Além de muitos lotes permanecerem fora do mercado por razões meramente especulativas, eles muitas vezes não se enquadram no perfil de atuação em escala da indústria imobiliária que prioriza os grandes terrenos,

geralmente distantes de áreas consolidadas. Quando utilizados para novos empreendimentos, a verticalização é sempre a solução adotada em busca de um melhor “aproveitamento” dos coeficientes possíveis e de um fluxo de produção mais contínuo. Em geral, novos coeficientes de aproveitamento mais lucrativos para a produção em escala são aprovados pelo decreto de leis municipais, como resultado da sinergia entre capitais e Estado. Como visto no item 2.5, a política urbana e habitacional tem assumido, em muitos casos, um papel funcional na desobstrução sistemática de quaisquer fatores que se coloquem como obstáculos para as estruturas de produção capitalistas tradicionais. Essa parceria tem resultado na **substituição** dos padrões de uso e ocupação de vastas áreas das cidades. Em geral, a chegada de novos usos (comercial e de serviços) e o maior adensamento de áreas residenciais acaba gerando a expulsão dos moradores originais que não se adaptam aos novos padrões econômicos e ambientais. Vários domicílios são assim deixados ociosos e, ainda que em muitos casos sua vacância seja apenas temporária, ela pode representar uma fração importante do montante de domicílios vagos compilado pelas estatísticas oficiais.

Contudo, os processos de substituição não são a única causa da vacância residencial em lotes médios edificados. Novamente, podemos considerar o uso do espaço para entesouramento e a divisão econômico-social do espaço residencial como importantes razões para a permanência das ociosidades. Cabe ressaltar que a retirada dessas unidades do mercado também sofre influência da **superprodução de habitações de alta renda**. A constante inovação do produto habitação e a publicização de “novos estilos de morar” são artifícios utilizados pela indústria imobiliária para persuadir consumidores a adquirirem novas residências, independente do estado de conservação e utilidade imediata das que deixam para trás. Esta é, como visto no capítulo 2, a chamada depreciação fictícia dos estoques antigos, uma estratégia adotada pela indústria imobiliária para reduzir a concorrência que esses imóveis poderiam fazer frente à oferta capitalista de novos produtos.

Outra razão para a existência de ociosidade de edificações em *Parcelamentos com lotes médios* é a **obsolescência**. Como mencionado, esses loteamentos são mais

antigos e apresentam uma ocupação já de longa data nas cidades da RMBH. É comum, por exemplo, que muitas edificações fiquem sem público por não possuírem garagens. A falta de estacionamento em geral é um problema muito relatado pelos gestores e técnicos envolvidos com planos municipais e pode ser um ponto importante para a interrupção da cadeia de vacância: quem não possui carro no país é quase sempre mais pobre e, portanto, incapaz de pagar pelos domicílios antigos sem garagem. Na maioria das vezes bem localizados, esses imóveis acabam não sendo oferecidos no mercado a preços populares.

Parcelamentos com lotes pequenos são um tipo não muito bem vindo na RMBH. Por se destinar a um público de baixa renda, considerado indesejável pela maioria dos gestores municipais entrevistados, esses parcelamentos ocorrem prioritariamente em **áreas desarticuladas** das cidades. Em razão das dificuldades para construção e ocupação dos lotes, essas áreas acabam apresentando altas taxas de vacância fundiária, sendo incomum a ocorrência de domicílios vagos.

Para as Estruturas urbanas orgânicas com parcelas e edificações independentes (3) considera-se que somente os tipos *Aglomerado Consolidado e Histórico* podem apresentar alguma taxa atípica de vacância. Os *Aglomerados Frágeis* correspondem, geralmente, a ocupações informais (em baixo de linhas de transmissão de energia, beiras de ferrovias e rodovias etc.) ou que deveriam ter uma inserção muito cuidadosa, como as encostas, por exemplo. Nesses casos, as habitações costumam ser precárias, mas estão sempre ocupadas por famílias de baixa renda para as quais, a localização é um fator decisivo da economia doméstica. Para os *Aglomerados Consolidados*, embora seja rara a vacância de lotes, pode-se considerar a ocorrência de vacância residencial da mesma forma como ocorre nos parcelamentos, isto é, em decorrência de processos de **substituição**, da **superprodução de moradias** e também pela **obsolescência** das habitações. Em se tratando de favelas consolidadas (ainda não urbanizadas) a facilidade de ampliação das casas e negociação com vizinhos, sem lotes demarcados, acaba atendendo as demandas de crescimento das famílias que dificilmente se mudam para outro lugar, tendendo a taxa de vacância residencial a ser baixa nesses locais.

Os *Aglomerados históricos*, por sua vez, apresentam dinâmicas bastante próprias, muito em razão de dispositivos de tombamento a que são submetidos. Além disso, em face ao seu alto grau de consolidação, estima-se que a vacância residencial prepondere sobre a vacância fundiária. Muitas edificações podem permanecer ociosas justamente em razão do congelamento da cidade histórica e até mesmo pelo fato de o proprietário ficar desestimulado a continuar “preservando” com recursos próprios, edificações pelas quais nutre interesses distintos dos manifestos pelos órgãos de tombamento. Em outras palavras, pode acontecer que as edificações permaneçam **obsoletas** em razão de restrições impostas pelos dispositivos legais de preservação, mesmo apresentando condições de modificação e atualização. Quando não protegidas ou com proteção apenas parcial (ex: tombamento de fachada) essas edificações podem também permanecer temporariamente vagas, em função da **substituição** de usos.

Um fator que, independente do tipo de espaço cotidiano, pode levar à vacância de lotes e edificações é a **situação patrimonial e as pendências jurídicas**. Muitos imóveis se tornam objeto de disputas judiciais e permanecem fora do mercado por longos períodos de tempo, até que as pendências sejam resolvidas. Dentre inúmeras possibilidades, situações como essa também podem ocorrer devido à inadimplência dos proprietários quando financiamentos imobiliários têm como garantia o próprio imóvel, no caso de imóveis que fazem parte da massa falida de empresas e também em razão do abandono de bens. Neste último caso situações de inadimplência de tributos municipais são recorrentes, sendo possível que o proprietário perca o direito de propriedade do imóvel após ação do poder público. Cabe notar que pendências com relação à situação patrimonial e pendências jurídicas não são exclusividade de imóveis residenciais e lotes vagos. Muitas edificações com outros tipos de uso e que não são contabilizadas pelas estatísticas oficiais de imóveis vagos, restritas aos domicílios, também se encontram em situação similar e sem utilização.

Em síntese pode-se inferir que cinco fatores são especialmente relevantes para a existência de vacância imobiliária na RMBH: **a superprodução de moradias, a substituição de uso e ocupação, a obsolescência dos imóveis, a pouca**

articulação urbana e a situação patrimonial e pendências jurídicas. Excetuando-se o último fator, todos estão relacionados direta ou indiretamente à dinâmica de crescimento expansionista e excludente das cidades. Este padrão, por sua vez, está vinculado à atuação da indústria imobiliária na região. A produção capitalista de moradias se volta prioritariamente ao atendimento da demanda solvável, assim, a cada dia mais e mais habitações são produzidas para famílias que já possuem casas. Mais recentemente, quando a indústria imobiliária passou a se voltar para a demanda solvável formada via incentivos estatais, a **superprodução** tem atingido também os setores populares. Em muitos casos, contudo, é possível que seja reproduzido o padrão de produção em escala sem a garantia de atendimento das famílias que de fato compõem as estimativas do déficit habitacional. Além disso, a indissociação de moradia e solo faz com que, a cada novo bloco de habitações lançado, novas terras sejam demandadas, fazendo com que os municípios acabem crescendo além do previsto em seus Planos Diretores, com a criação de novas fronteiras de expansão. Ao mesmo tempo, áreas de **moradia pouco articuladas** são criadas. Considerando que famílias de alta renda geralmente possuem automóveis para se locomover, este é um problema que atinge somente os grupos mais pobres que se vêem isolados de oportunidades de trabalho e renda. Do mesmo modo, sua impossibilidade de adquirir imóveis deixados vagos por famílias com rendimentos superiores impede as famílias mais pobres de acessar domicílios ociosos bem localizados em áreas urbanas, mas cuja ausência de garagem, por exemplo, os faz serem considerados **obsoletos** pelas famílias mais ricas.

Como evidenciado, os fatores que contribuem para a existência de vacância imobiliária na RMBH devem ser lidos em conjunto. Alguns fatores, contudo, são mais específicos de determinados perfis de renda. A **falta de articulação urbana**, como visto, é prioritariamente relevante para a vacância imobiliária em áreas mais pobres. Mesmo morando em regiões periféricas, os grupos de classe média e alta, em geral, não dependem do transporte público para se locomover. Inversamente, estima-se que a **obsolescência** seja um fator mais comum em áreas ocupadas por esses últimos grupos. As características físicas da moradia, condicionantes de seu grau de obsolescência (existência de garagem, número de dormitórios e instalações sanitárias,

padrão dos acabamentos etc.) “apenas começam a ter relevância quando o nível de renda aumenta substancialmente” (KAPP *et al.*, 2005, p.34). Para os setores com nível de renda inferior, essas características acabam se tornando um aspecto secundário, sendo a boa localização da moradia (próxima a amenidades urbanas e oportunidades de trabalho, por exemplo) sua qualidade mais importante.

Outros fatores são igualmente importantes para o estudo da vacância em áreas mais ricas e mais pobres da região metropolitana. **A superprodução de habitações**, por exemplo, é um fenômeno já consolidado em bairros de classe média e média alta, mas graças aos altos investimentos públicos atualmente disponibilizados para a promoção habitacional, pode se tornar importante nos setores populares, embora como já mencionado, seja provável que as famílias classificadas como de “interesse social” continuem não sendo atendidas. Igualmente, a **substituição de uso e ocupação** de imóveis também pode gerar vacância residencial em áreas com diferentes perfis de renda. Em regiões mais ricas, entretanto, é comum que ela ocorra no sentido de manter ou consolidar a externalidade de vizinhança já existente, ao passo que em regiões desvalorizadas pode ocorrer enobrecimento das áreas e expulsão das populações originais. Por sua vez, a vacância de unidades em função da **situação patrimonial e pendências jurídicas** independe do perfil de renda da área atingida. Como visto, este fator tampouco se relaciona ao tipo de espaço cotidiano em que incide. Uma vez que não se configura como um resultado direto da dinâmica urbana, esse tipo de vacância, embora tenha um resultado espacial, está mais vinculado ao campo das decisões judiciais e patrimoniais do que ao perfil econômico das áreas em que ocorre.

Que esses fatores sejam igualmente importantes para a vacância de unidades em áreas mais ricas e mais pobres não indica, entretanto, que seus efeitos espaciais sejam simétricos. Como visto no item 2.5, apesar de espalhada por todo o território a vacância residencial está proporcionalmente mais concentrada nas áreas da metrópole ocupadas por famílias com renda superior a 10 salários mínimos. Isto evidencia, como já mencionado, que a forma como os grupos com maiores rendimentos utilizam o espaço é importante para o estudo do fenômeno da vacância residencial na RMBH.

O QUADRO 3.1 (abaixo) relaciona os tipos de espaços cotidianos aos fatores que contribuem para a ocorrência das altas taxas de ociosidade encontradas na região. É importante ressaltar que a listagem de tais fatores não tem como meta esgotar possibilidades de estudo. Como mencionado, a tipificação dos espaços cotidianos é apenas uma ferramenta conceitual que objetiva facilitar a compreensão de fenômenos e processos urbanos. Do mesmo modo, a associação entre tipos e vacância visa clarear o entendimento do fenômeno estudado e alimentar a discussão sobre a caracterização qualitativa da vacância imobiliária na RMBH. Em outras palavras, o objetivo não é exaurir o objeto de estudo, mas apenas dar início a uma discussão que permanece ainda em relativo silêncio em âmbito nacional. Espera-se que as respostas obtidas aprofundem a investigação dos motivos que levam os imóveis a serem deixados vagos e que caminhos viáveis para futuras políticas públicas lidarem com o cenário contraditório que se apresenta entre imóveis vagos e déficit habitacional possam ser apontados.

A associação entre espaços cotidianos típicos e fatores que contribuem para a ocorrência de vacância na RMBH é acompanhada de exemplos reais de cidades da região. Além das informações coletadas junto a agentes mais próximos da realidade dos espaços cotidianos nas prefeituras municipais⁵⁶ são também utilizados os Planos de Reabilitação de Áreas Centrais (PRAUCs) de Lagoa Santa, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia, cuja elaboração teve início em 2010⁵⁷. As áreas de intervenção selecionadas pelos planos têm taxas de vacância residencial próximas às fornecidas pela FJP, o que endossa a utilização das amostras para a análise qualitativa aqui proposta. Os dados coletados pelos PRAUCs são utilizados no item 3.2 quando pertinentes às situações analisadas. O item 3.3, por sua vez, traz uma síntese mais metódica dos dados. O objetivo é fornecer uma espécie de amostra dos domicílios vagos na RMBH reunindo informações como a chamada tipologia (unifamiliar, multifamiliar etc.), existência de dívidas com tributos municipais, idade da construção,

⁵⁶ Ver nota 13.

⁵⁷ Os PRAUCs de Lagoa Santa, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia estão ainda em fase de elaboração e atendem à solicitação da SEDRU-MG, sob a coordenação de Lílíana Gomes Rocha Sousa, superintendente de apoio à gestão do solo metropolitano. Para este trabalho, foram utilizados os produtos 4 e 5 que detalham os imóveis subutilizados e vazios existentes nas amostras selecionadas para os planos.

tempo de vacância, padrão da unidade, estado de conservação e existência de garagem. Cabe esclarecer que a montagem de uma tal amostra não se pretende universal, mais do que um estudo abrangente procura-se ilustrar a vacância residencial da RMBH com informações mais detalhadas e exemplos concretos de imóveis vagos existentes na região.

QUADRO 3.1. Tipos de Espaços Cotidianos e Vacância na RMBH

Conjuntos	Parcelamentos	Aglomerados
...são situações em que as decisões mais relevantes sobre a moradia e seu ambiente imediato são tomadas...		
...por uma instância única (planejador, empreendedor) num momento determinado.	...em parte por uma instância única num momento determinado e em parte por muitos indivíduos ao longo do tempo.	...por muitos indivíduos ao longo do tempo.
Seu principal aspecto de diferenciação é...		
...a faixa de renda dos moradores.	...o tamanho das parcelas (lotes).	...o grau de consolidação.
Essa diferenciação dá origem aos seguintes TIPOS...		
(1) Conjunto de interesse social (2) Conjunto popular (3) Conjunto de classe média ou alta	(4) Parcelamento de lotes pequenos (< 360m ²) (5) Parcelamento de lotes médios (360m ² a 1000m ²) (6) Parcelamento de lotes grandes (>1000m ²)	(7) Aglomerado frágil (8) Aglomerado consolidado (9) Aglomerado histórico
A VACÂNCIA de lotes e unidades construídas pode acontecer em cada TIPO em razão de...		
(1) Conjunto de interesse social Pouca articulação urbana Situação patrimonial e pendências jurídicas	(4) Parcelamento de lotes pequenos Pouca articulação urbana Situação patrimonial e pendências jurídicas	(7) Aglomerado frágil --
(2) Conjunto popular Superprodução de moradias Situação patrimonial e pendências jurídicas	(5) Parcelamento de lotes médios Superprodução de moradias Substituição de uso/ ocupação Obsolescência Situação patrimonial e pendências jurídicas	(8) Aglomerado consolidado Superprodução de moradias Substituição de uso/ ocupação Obsolescência Situação patrimonial e pendências jurídicas
(3) Conjunto de classe média ou alta Superprodução de moradias Situação patrimonial e pendências jurídicas	(6) Parcelamento de lotes grandes Superprodução de moradias Situação patrimonial e pendências jurídicas	(9) Aglomerado histórico Substituição de uso/ ocupação Obsolescência Situação patrimonial e pendências jurídicas

Fonte: PDDI-HQV-6, 2010, p.10. Dados trabalhados pela autora.

TABELA 3.1 Taxas de Vacância em Lagoa Santa, Rib. das Neves, Sabará e Sta. Luzia

Taxas de Vacância	Lagoa Santa	Ribeirão das Neves	Sabará	Santa Luzia
Pesquisa FJP (2005)	11,65%	10,25%	10,29%	11,85%
PRAUCs (2010)	14,94%	17,25*	10,97%	12,85%

Fonte: FJP, 2005 e MINAS GERAIS, 2010b, 2010c, 2010d e 2010e. Dados trabalhados pela autora.

* É possível que a maior discrepância encontrada nas taxas de vacância de Ribeirão das Neves se deva ao tamanho pequeno da amostra de estudo selecionada pelo plano e por tratar-se de uma área conflituosa do município.

3.2 Fatores que contribuem para a ocorrência de vacância imobiliária na RMBH

3.2.1 Obsolescência

*Parcelamentos com lotes médios
Agglomerados consolidados e históricos*

A obsolescência é um dos fatores que podem gerar vacância residencial nas cidades. Diferente da simples ociosidade, quando a edificação apesar de vazia apresenta plenas condições de uso, a moradia obsoleta possui características materiais que não são mais condizentes aos usos atuais. Poucos banheiros, arranjos espaciais que permitem possibilidades restritas de mutação e adequação a novos usos e principalmente ausência de garagem são algumas das características de uma moradia que podem torná-la obsoleta. Nos núcleos históricos, entretanto, é comum que habitações permaneçam inadequadas a usos atuais mesmo apresentando condições de modificação. Em muitos casos, as restrições impostas pelos dispositivos legais de preservação restringem mudanças nos espaços. Segundo dados do Plano de Reabilitação de Área Urbana Central do município de Sabará (PRAUC-Sabará), 10,29% das moradias no núcleo histórico da cidade estão vagas. Desse montante de habitações, cerca de 80% não possui garagem, 60% é considerado de interesse cultural e 40% apresenta condições de conservação consideradas ruins. Em um quarto da amostra as três condições ocorrem simultaneamente, ou seja, uma mesma moradia que não possui garagem está em péssimas condições de conservação e é também considerada de interesse cultural, apresentando restrições legais para modificações que poderiam favorecer sua reocupação residencial.

A ausência de garagem também é uma característica recorrente das moradias vagas que não fazem parte de núcleos históricos, podendo ocorrer em edificações de *Parcelamentos com lotes médios* e *Aglomerados consolidados*. Nas áreas de intervenção selecionadas pelos PRAUCs de Santa Luzia e Ribeirão das Neves o número de moradias vagas que não possuem garagem é relevante. No primeiro município, mais da metade das habitações ociosas não oferecem possibilidades para a guarda de carros enquanto que em Ribeirão das Neves esse percentual é ainda maior, cerca de 80%. Dados como esses evidenciam que a obsolescência é um fator importante para a vacância de habitações na RMBH. Os dados também revelam que as condições de conservação da unidade são outro aspecto relevante⁵⁸. Embora obsolescência não seja a mesma coisa que má conservação é comum que os dois fatores andem juntos. Em Santa Luzia, por exemplo, 20% das moradias vagas além de não possuírem garagem (sendo, portanto consideradas obsoletas para os usos atuais) apresentam sinais evidentes de deterioração. Mesmo assim, é comum que a obsolescência e a degradação física não levem à desvalorização econômica dos imóveis. Segundo Ribeiro (1997), o solo é valorizado segundo seu uso em potencial que nem sempre coincide com o uso real. Isso quer dizer que uma moradia já degradada e obsoleta será mais valorizada em função de sua localização e dos potenciais construtivos do lote em que está implantada do que em função de suas características materiais. Para o autor, essa se trata, muitas vezes, de uma estratégia oportunista do proprietário:

[...] o proprietário de um imóvel prefere retê-lo deteriorado do que fazer melhorias e alugá-lo a um preço maior, porque sabe que, em decorrência de transformações na divisão econômica do espaço, sua propriedade alcançará, futuramente, preços superiores (na venda ou no aluguel) em função de ser procurada para fins comerciais. (RIBEIRO, 1997, p.73).

Essa é uma das razões que fazem as habitações consideradas obsoletas pela falta de garagem, por exemplo, acabarem não sendo disponibilizadas para famílias sem carro. Como já mencionado, quem não possui carro no país são quase sempre as pessoas

58 Segundo o Plano de Reabilitação do Hipercentro de Belo Horizonte tais aspectos não seriam relevantes para área central do município sede da RMBH. Estima-se que isso se deva à especificidade da área que se configura não somente como centralidade municipal, mas também metropolitana: "Note-se ainda que não há uma relação direta entre taxas de vacância e números de vagas de garagem, nem à idade da edificação, tampouco à localização dos imóveis, confirmando a existência de uma demanda específica para moradia no centro, mais orientada para as vantagens locacionais e de acessibilidade da área no contexto da cidade". (PBH, 2007, p.5).

mais pobres. O estoque de domicílios sem garagem, considerado obsoleto para alguns, poderia nesse caso representar uma habitação de melhor padrão para famílias de menor poder aquisitivo. Contudo, face às razões explicitadas, esses imóveis acabam não sendo ofertados no mercado a preços mais populares e permanecem vazios. Isso é o que ocorre em Sabará, Santa Luzia e Ribeirão das Neves⁵⁹. Mesmo apresentando altos níveis de vacância com percentuais elevados de imóveis obsoletos, as áreas pesquisadas pelos PRAUCs nesses municípios têm passado por uma intensa valorização econômica, alguns de seus imóveis apresentaram nos últimos anos incremento de 100, 200 e até 300% em seu valor de venda (MINAS GERAIS, 2010a, 2010b e 2010c).

Além do preço dos imóveis, outro fator que contribui para que moradias obsoletas permaneçam ociosas é a legislação edilícia municipal. Pesquisas em torno da chamada “reabilitação”, que tratam da adequação de imóveis mais antigos aos usos atuais, citam de maneira recorrente que a legislação edilícia, geralmente restrita a obras novas, dificulta a viabilidade de adequação dos prédios antigos tornando-a mais complexa e mais onerosa (ZMITROWICK; BONFIM, 2007, p. 54). O estabelecimento de dimensões mínimas para determinados ambientes, a existência obrigatória de vagas de garagem e a exigência de ventilação e iluminação diretas para as instalações sanitárias são alguns dos obstáculos mencionados. Em face aos entraves, muitas têm sido as discussões em torno de uma possível flexibilização nos códigos de obras para atender à reabilitação.

Um exemplo de iniciativa nesse sentido ocorreu em Belo Horizonte. Em 2007 foi aprovada a lei municipal 9.326, elaborada pelo chamado “Grupo Gerencial do Hipercentro”. A nova norma flexibiliza os parâmetros urbanísticos e edíficos para possibilitar a reforma de imóveis comerciais ou mistos e sua transformação para uso habitacional no hipercentro da cidade. Entretanto, após a aprovação da lei municipal os membros do Grupo Gerencial – muitos deles empresários do ramo da construção civil

⁵⁹ Cabe lembrar que a obsolescência de habitações não ocorre somente nos municípios listados. Sabará, Santa Luzia e Ribeirão das Neves são tomados como exemplos apenas porque os dados aqui analisados fazem parte dos PRAUCs elaborados para esses municípios. Estima-se que as situações de obsolescência residencial sejam recorrentes em toda a RMBH, visto que os tipos *Parcelamentos com lotes médios e Aglomerados consolidados e históricos* podem ser encontrados em praticamente todos os municípios da região.

– chegaram à conclusão de que a promoção de HIS seria uma proposta inviável para a área. Nesse caso, a flexibilização da legislação urbanística, embora tenha de fato permitido a atualização de muitas edificações obsoletas, serviu apenas ao favorecimento de estratos já privilegiados da sociedade, reforçando a lógica segregacionista que prepondera na RMBH desde a sua formação. Hoje construtoras da cidade promovem nas antigas edificações vazias “condomínios residenciais de padrão sofisticado”⁶⁰ que nada têm de popular. De modo perverso, a aprovação de uma legislação municipal mais condescendente transformou o hipercentro em uma nova frente de expansão do capital imobiliário, negligenciando a necessidade de suprir o déficit habitacional que, como visto, se concentra em outra faixa de renda (famílias com rendimento mensal equivalente a 0 a 3 salários mínimos).

Para além da flexibilização de legislações e de outros artificios que possam estimular a reocupação de habitações obsoletas nas cidades, cabe refletir sobre a vida útil dos edifícios e sua correlação com as diferentes demandas individuais e constantes mudanças sociais. Pensar o edifício no tempo é uma forma de facilitar as alterações que são naturalmente demandadas ao longo dos anos pelos diferentes usuários que habitam os espaços. Programar a obsolescência⁶¹ implica, dentre outros aspectos, pensar a habitação como objeto inacabado e abandonar o ideal arquitetônico de “projeto predeterminado, completamente definido antes de ser construído ou usado, tornando difícil acomodar qualquer mudança futura que surja a partir de diferentes demandas de uso” (MOM, 200-, np.). Em outras palavras, isso significa abandonar a separação entre projeto, produção e uso dos espaços o que, segundo Kapp (2005) pode abalar profundamente o estatuto da profissão do arquiteto. De acordo com John Habraken “com 10% de flexibilidade no espaço fixo é possível garantir 90% das mudanças requeridas” (MOM, 200-, np.). Os sistemas coordenados modularmente por

⁶⁰ Disponível em: <<http://www.dinizcamargos.com.br/transformacao.html>>. Acesso em: maio/ 2010.

⁶¹ Santiago constrói o argumento de seu trabalho com base em uma perspectiva diferente de obsolescência programada. Para ele, a obsolescência programada pelo mercado imobiliário é uma estratégia capitalista que contribui para a subutilização de moradias e portanto, para a coexistência de ociosidade e déficit habitacional nas cidades brasileiras: “Essa tendência à superacumulação não pode ser eliminada sob o próprio modo capitalista de produção, mas algumas formas de conter ou absorver a superacumulação têm sido praticadas nas últimas décadas e são essas estratégias que podem conter pistas da gênese do fenômeno da obsolescência programada como de sustentabilidade do mercado. [...] A obsolescência programada seria o próprio expediente econômico que controla a desvalorização necessária à absorção da superacumulação e a sustentabilidade do mercado”. (SANTIAGO, 2005, p.13).

ele propostos - *Stichting Architectural Research (SAR)* e *Open Building* - são tentativas nesse sentido.

Cedric Price é outro arquiteto que se deteve no estudo de formas alternativas para a flexibilização de edificações. Price é considerado o promissor da arquitetura como processo aberto. "Simpático à idéia de projetar para que as pessoas continuassem projetando seus espaços enquanto os usavam" (MOM, 200-, np.), o arquiteto desenvolveu diversas propostas⁶² que se revelaram alternativas potentes por pensarem o edifício no tempo, programando sua obsolescência. Seu trabalho evidencia que, ao oferecerem melhores condições para transformações e mudanças de uso, estruturas tornadas ao longo dos anos obsoletas, têm suas possibilidades de utilização ampliadas, diminuindo o risco de permanecerem ociosas e incrementarem os percentuais de vacância. Possibilidades que sigam a linha da flexibilidade proposta por Price devem ser ainda aprofundadas, divulgadas e adaptadas para a realidade nacional, pois constituem uma medida preventiva. Nesse sentido, cabe ressaltar o papel das universidades como importantes instituições de pesquisa e difusoras de novos conhecimentos.

Contudo, as alternativas de flexibilização de edificações apesar de promissoras, podem encontrar obstáculos para sua difusão em larga escala. O desenvolvimento de novos componentes construtivos e de maneiras diferentes de construir, ainda que impliquem em economia na produção, dificilmente são incorporados pela indústria imobiliária. De acordo com Farah (1996), os ganhos com terreno e comercialização das unidades prontas se sobrepõem aos lucros obtidos por incrementos da produção que, por isso, tendem a ser algo secundário. Segundo a autora, "[...] enquanto a incorporação obtém uma margem de lucro de 100%, num prazo de um ano e meio, na atividade de construção, no mesmo período, a margem de lucro é de 10%" (FARAH, 1996, p.111). Em face a esse cenário não é estranho que ganhos fundiários e imobiliários acabem por desestimular mudanças qualitativas e quantitativas nos processos de produção. Kapp *et al.*, observam a esse respeito que:

⁶² As habitações *Steel Housing*, o teatro *Fun Palace*, o *Kentish Town Interaction Center* e o *Generator* são alguns dos projetos de Cedric Price que têm como premissa a configuração espacial dada pela presença do usuário (MOM, 20-).

Um processo de construção pode ser, por exemplo, mais econômico quanto ao consumo de matéria-prima, mas ao acarretar retreinamento da mão-de-obra, novas formas de distribuição do produto ou novo maquinário, só será adotado se o custo dessas inovações adicionais não superarem o sobrelucro auferido com a economia de matéria-prima. Isso significa que é perfeitamente possível que alternativas favoráveis de um ponto de vista social mais amplo (por exemplo, menor consumo de recursos naturais), mas desfavoráveis ao capital, *no contexto dos processos adotados na produção capitalista daquele momento histórico*, sejam rechaçadas e acabem desaparecendo ou sobrevivendo apenas marginalmente. (KAPP *et al.*, 2005, p.36).

Isso não significa, contudo, que a atividade construtiva se caracterize pelo total imobilismo. A análise de sua evolução no Brasil revela ao contrário, que a construção tem experimentado uma série de transformações, tanto no plano tecnológico como no organizacional. A incorporação de novos sistemas construtivos, a apropriação das atividades de canteiro pelo setor produtor de materiais, a cientificação da produção, o parcelamento das atividades de execução e as estratégias de gestão do processo produtivo são algumas das mudanças que foram sendo incorporadas pelo setor ao longo do tempo. Na maioria dos casos, entretanto, tais mudanças assumem caráter apenas incremental, não implicando em grandes alterações no processo produtivo e nem em grandes investimentos por parte dos promotores. Do mesmo modo, praticamente inexistem inovações que de fato possam gerar uma real evolução do habitar, no sentido proposto por Habraken e Price.

Inversamente, muitas das inovações produtivas incorporadas nas últimas décadas se tornaram ainda mais restritivas às alterações e mudanças de uso das edificações. Exemplo disso são os inúmeros predinhos destinados à habitação de baixa renda com fachada e compartimentação interna em alvenaria estrutural. A difusão e consolidação desse sistema construtivo está vinculada ao fato de ele prescindir de grandes investimentos por parte do capital produtor e não há dúvidas de que representa inúmeros ganhos em custos, prazos e produtividade na construção. Contudo, a forma com que são pensados os projetos que adotam esse sistema e a impossibilidade de modificações quando empregado em divisórias internas da habitação podem representar um obstáculo às possibilidades de flexibilização do uso da edificação ao

longo do tempo⁶³. Em outras palavras, as torres de alvenaria estrutural de hoje, podem se tornar os domicílios obsoletos e “irrequalificáveis” de amanhã.

3.2.2 Superprodução de moradias

Conjuntos populares e conjuntos de classe média e alta
Parcelamentos de lotes médios e grandes
Aglomerados consolidados

Como visto, a abordagem da vacância imobiliária proposta objetiva deslocar o foco do debate para o âmbito da economia de produção. Parte-se do princípio de que a irracionalidade expressa pela coexistência de escassez e ociosidade de habitações é apenas mais uma das inúmeras contradições da produção capitalista de moradias. Kapp *et al.* destacam que “Marx já havia elucidado os mecanismos de crise do capitalismo, demonstrando que recessão e desemprego constituem o modo pelo qual o sistema funciona, não o modo pelo qual ele falha.” (KAPP *et al.*, 2005, p.37). Analogamente, pode-se inferir que a ocorrência simultânea de déficit habitacional e ociosidade de moradias nas cidades brasileiras não representa o colapso de seu sistema de produção. De maneira inversa, esse é precisamente o modo como a indústria imobiliária se autorregula e renova.

A expansão da construção imobiliária em Belo Horizonte ilustra alguns aspectos importantes da questão. A Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas de Minas Gerais (IPEAD-MG) analisa, mês a mês, as novas unidades lançadas e sua oferta segundo o tipo de bairro na cidade (TAB. 3.2). Segundo os resultados da pesquisa para os meses de setembro de 2008, 2009 e 2010, a produção dirigida aos mercados de padrões “Alto” e “Luxo” totalizou 3.866 unidades, enquanto para o mercado popular foram ofertadas 1.114 moradias. O descompasso se faz mais evidente quando os dados são contrapostos à lista de bairros divididos em padrões da cidade (TAB. 3.3). Segundo o IPEAD, 54 bairros de Belo Horizonte são considerados

⁶³ Uma longa pesquisa sobre a flexibilidade das habitações foi desenvolvida por Till e Schneider (2005). Os autores fazem uma crítica à alvenaria estrutural como um sistema construtivo que pode oferecer diversos obstáculos para as mudanças nos espaços residenciais quando empregado inadequadamente.

de padrões “Alto” e “Luxo” enquanto 169 são classificados como “Populares”. A concentração de 3.866 unidades em 54 bairros evidencia que a indústria imobiliária direciona sua produção prioritariamente ao atendimento da classe média alta, cujos rendimentos são iguais ou superiores a 8,5 salários mínimos. Cabe enfatizar que, como já exposto (item 2.5 – FIG. 2.11), tais grupos ocupam menos de 14% da área metropolitana ao passo que mais de 70% do território é habitado por famílias com rendimentos inferiores a 5 salários mínimos⁶⁴.

TABELA 3.2 Quantidade de unid. ofertadas por tipo de imóvel e estratificada por bairros

Classe de Bairro	Estágio	Set/2008		Set/2009		Set/2010	
		Nº de imóveis à venda	%	Nº de imóveis à venda	%	Nº de imóveis à venda	%
Popular (1) 1114	Acabados	5	--	1	--	0	--
	Em construção	221	--	78	--	70	--
	Na planta	67	--	335	--	337	--
	TOTAL	293	17,03	414	23,42	407	22,81
Médio (2) 293	Acabados	18	--	21	--	16	--
	Em construção	90	--	7	--	17	--
	Na planta	29	--	8	--	87	--
	TOTAL	137	7,96	36	2,03	120	6,72
Alto (3) 2044	Acabados	24	--	14	--	80	--
	Em construção	314	--	255	--	214	--
	Na planta	343	--	455	--	345	--
	TOTAL	681	39,57	724	40,95	639	35,81
Luxo (4) 1822	Acabados	70	--	49	--	39	--
	Em construção	316	--	349	--	374	--
	Na planta	224	--	196	--	205	--
	TOTAL	610	35,44	594	33,60	618	34,64
Total Geral		1.721	100	1768	100	1.784	100

Fonte: IPEAD 2008, 2009 e 2010. Dados trabalhados pela autora.

(1) 2008: bairros Camargos, Santa Mônica, Engenho Nogueira e Serrano; 2009: bairros: Boa Vista, Fernão Dias, Engenho Nogueira e Visconde do Rio Branco; 2010: bairros São João Batista, Fernão Dias, Serrano, Jardim América, Santa Mônica, Engenho Nogueira, Heliópolis, Boa Vista e São Pedro.

(2) 2008: bairros Silveira, Planalto e Alípio de Melo; 2009: bairros: Santa Maria e Silveira; 2010: bairro Nova Suíça.

(3) 2008: bairros Buritys, São Lucas, Barro Preto, Ouro Preto, Santa Bárbara e Castelo; 2009: bairros Buritys, Santa Branca, Jaraguá, Prado, Ouro Preto, Estoril e Centro; 2010: bairros Buritys, Castelo, Prado, Grajaú e Itapoá.

(4) 2008: bairros Funcionários, Belvedere, Sion, Lourdes, Santo Antônio, Anchieta, Savassi, Gutierrez e Serra; 2009: bairros Gutierrez, Belvedere, Sion, Luxemburgo, Funcionários, Santo Antônio, Santo Agostinho, Serra, Anchieta, Bandeirantes e Savassi; 2010: bairros Lourdes, Serra, Funcionários, Santo Antônio, Savassi, Sion, Gutierrez, Belvedere e Luxemburgo.

64 O fatiamento de faixas de renda proposto pelo IPEAD (0-5; 5-8,5; 8,5-14,5 e acima de 14,5 salários mínimos) é diferente do utilizado no capítulo 2, FIG. 2.10 (0-3; 3-6; 6-10 e acima de 10 salários mínimos). Isso ocorre em função da especificidade da capital metropolitana que, de maneira geral tem um padrão de renda superior aos demais municípios da RMBH. Caso o mesmo fatiamento proposto pelo IPEAD fosse também utilizado para as outras cidades da região, poucas nuances seriam encontradas, comprometendo a análise.

TABELA 3.3 Grupos de bairros de Belo Horizonte a partir de janeiro de 2005 segundo classes pela renda média do chefe do domicílio do Censo Demográfico/ 2000

Grupo de bairro	Renda (SM) (1)	Total de bairros	%
Popular	0-5	169	63,54
Médio	5-8,5	43	16,16
Alto	8,5-14,5	29	10,90
Luxo	Superior a 14,5	25	9,40
Total Geral		266	100

Fonte: IPEAD. Disponível em <<http://www.ipead.face.ufmg.br>>. Acesso em: Nov. de 2010. Dados trabalhados pela autora. (1) Renda média mensal do chefe de família em salários mínimos (SM).

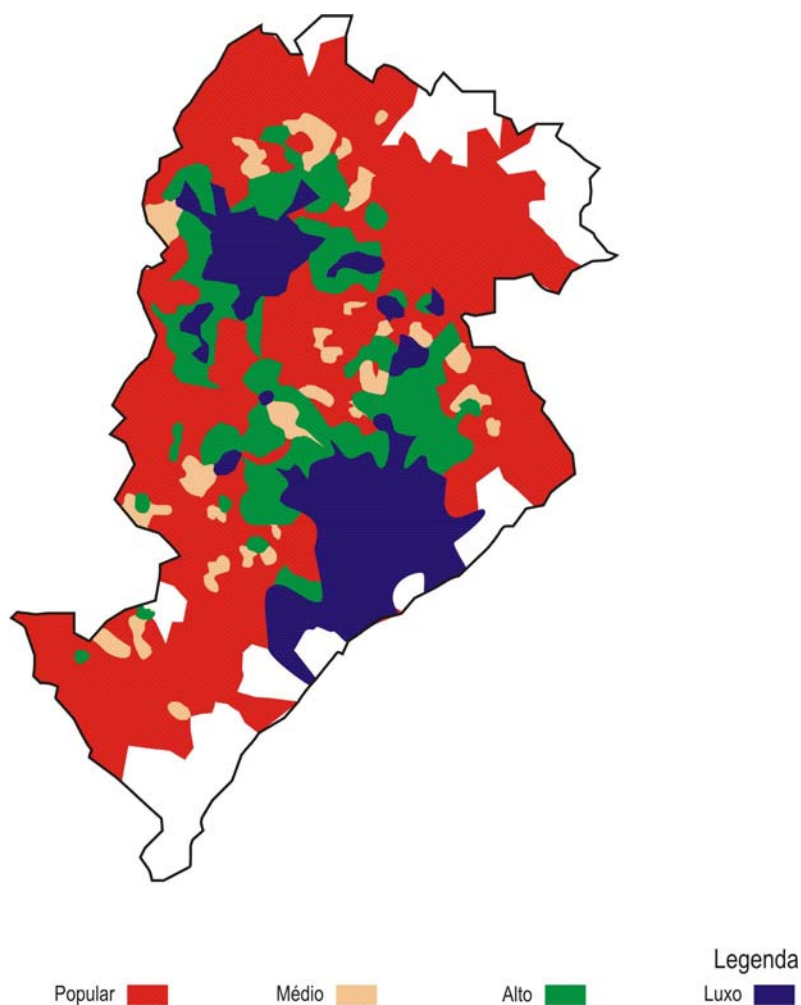


FIGURA 3.6 – Bairros de Belo Horizonte segundo classes pela renda média do chefe do domicílio de acordo com o Censo Demográfico/ 2000

Fonte: CEMIG e IPEAD. Disponível em <<http://www.ipead.face.ufmg.br>>. Acesso em: Nov. de 2010. Cruzamento de dados realizado pela autora.

A pesquisa realizada pelo IPEAD evidencia que a produção imobiliária de Belo Horizonte se concentra nos bairros de maior renda, onde são também encontrados os mais altos índices de vacância habitacional da região. Em síntese, ocorre na RMBH um fenômeno de superprodução de habitações voltadas para famílias com renda superior. Apesar da escassez de moradias registrada por estatísticas oficiais, numa economia de base capitalista, a demanda por serviços de habitação é apenas a demanda solvável que cresce em função da renda e não em função das necessidades habitacionais de famílias com menor poder aquisitivo. Como já mencionado estas, segundo a lógica da produção capitalista de habitações, nem sequer se configuram como demanda no mercado de moradias. Pode-se inferir, desse modo, que há uma “relação direta entre o crescimento do estoque de moradias de luxo e sua subutilização”⁶⁵ (SANTIAGO, 2005, p. 92).

Fica evidente que a distribuição desigual do estoque de moradias resulta em grande parte, do desequilíbrio da produção imobiliária na cidade e da forma como a moradia é consumida. A produção capitalista seja de casas, sapatos ou bolas de futebol tende a uma superprodução de mercadorias que só se realiza mediante expansão contínua. Cabe considerar que a superacumulação é uma qualidade intrínseca desse modo de produção, sendo também fundamental para sua constante renovação. Assim, cabe aos produtores, a adoção de determinados artifícios, necessários para que o excedente de mercadorias continuamente gerado seja absorvido, evitando o colapso do sistema. No caso da indústria imobiliária, um artifício recorrente é a já mencionada inovação. Como visto no capítulo 2, a lenta obsolescência da habitação e sua imobilidade espacial são impasses que estrangulam a oferta de moradias, uma vez que o estoque antigo pode fazer concorrência às novas habitações lançadas. Diante desse quadro, os agentes da indústria imobiliária agem no sentido de “estabelecer diferenças entre as residências que pretendem oferecer e o estoque existente, ou seja, adotam uma estratégia de

⁶⁵ O estoque excedente de moradias de luxo pode contribuir com um incremento no número de moradias subutilizadas (como os domicílios de uso ocasional) e também facilitar a adoção de novos estilos de vida que incidem diretamente na composição dos domicílios, reduzindo o número de habitantes. É comum, por exemplo, que famílias com maiores rendimentos permitam que filhos universitários passem a morar sozinhos em apartamentos menores. Também tem se tornado recorrente, a existência de casais, em geral sem filhos, que permanecem morando em casas separadas.

diferenciação do produto que visa a modificar as preferências da demanda e operar, portanto, uma *depreciação fictícia* desse estoque" (ABRAMO, 2007, p.88, *grifos meus*).

A depreciação fictícia dos estoques antigos promovida pela inovação é uma espécie de desvalorização simbólica que, diferente da obsolescência, não implica em uma decadência física ou funcional. Além disso, a indissolubilidade entre moradia e localização faz com que não somente a habitação seja depreciada, mas também áreas residenciais inteiras. Em outras palavras, "a inovação concernente aos bens residenciais será também uma inovação urbana" (ABRAMO, 2007, p.83). É importante observar que tal mudança na dinâmica residencial em áreas como a RMBH, onde prevalece uma divisão econômico-social do espaço, sempre se dará no sentido de garantir externalidades de vizinhança. Isto quer dizer que os consumidores em potencial (demanda solvável) só irão adquirir uma nova habitação-localização caso o novo local garanta a reunião de famílias de um tipo particular buscado⁶⁶. É recorrente inclusive que no momento da escolha da nova moradia, tais atributos de localização tenham um peso maior se comparados às características físicas do produto ofertado.

O artifício da inovação funciona desse modo, como uma espécie de "bomba fictícia"⁶⁷ que reorienta a demanda para uma nova oferta, produzindo a rotatividade necessária à

⁶⁶ É importante ressaltar que, em se tratando de mercadoria habitação é a demanda que irá se deslocar espacialmente. Segundo Abramo, "as residências do local entram em fase de transição. [...] Essa transição será expressa, pois em um movimento social de deslocamento das famílias. Vê-se então que o principal fator de convergência das antecipações especulares que darão nascimento à essa convenção urbana é a proposição de uma inovação espacial, e o deslocamento ocasionado revela que uma localização foi depreciada de maneira fictícia. Já se viu que a estratégia de inovação espacial adotada pelos empresários urbanos intervêm sempre nos julgamentos (utilidades) que as famílias atribuem aos bens localizações residenciais urbanos antigos. Com a proposta de modificar as características de suas moradias, eles de fato estimulam as famílias a reconsiderar a idéia que fazem de sua localização (e, portanto, a se mudar). Essa estratégia é chamada de diferenciação do produto e, em razão da imobilidade e da durabilidade do bem em causa, só pode ser levada a cabo mediante a introdução de deslocamentos espaciais da demanda" (ABRAMO, 2007, p.298).

⁶⁷ O termo "bomba fictícia" é utilizado por Abramo ao discorrer sobre a inovação como estratégia da indústria imobiliária para aumentar a velocidade de rotação do capital: "É aí que a inovação (a diferenciação) poderá levar uma esperança de independência à autovalorização do capital, ao espírito animal dos produtores de habitações urbanas. Ela vai permitir que os empresários submetam os estoques residenciais a uma depreciação material. A inovação pode não ter o efeito devastador de uma bomba nos bairros residenciais que perduram, devido à durabilidade, e continuam a fazer concorrência à oferta nova; entretanto, ela é capaz de anular de forma fictícia esses estoques residenciais. Mas como a inovação pode transformar-se numa bomba fictícia? Ao modificarem as características dos imóveis-habitação (diferenciação), os empresários shumpeterianos estarão prontos a produzir (induzir) mudanças nas preferências dos consumidores, a saber, uma depreciação sócio-mercantil dos estoques existentes capaz de reorientar a demanda para uma oferta nova que escapará ao efeito de concorrência dos estoques. O empresário pode propor tanto a modificação das características existentes do bem residência – oferecendo novas composições (diferenciação horizontal) – como a introdução de novas características e, portanto,

contínua reprodução do capital. Conforme visto no capítulo 2, no momento em que uma inovação é aceita ela transfigura-se em uma convenção (confluência de ações descentralizadas de indivíduos que lançam mão de comportamentos de massa) e um novo ciclo é iniciado. Outra inovação deverá emergir, os antigos estoques e áreas residenciais serão depreciados de modo fictício e novas habitações-localizações serão ofertadas. Tanto as novas moradias quanto o estoque ocioso resultante desse processo são igualmente úteis para a indústria imobiliária. Como afirma Santiago, “para o capital, o termo útil ou utilidade se define em termos de vendabilidade e quanto menos um produto é utilizado, maior será a velocidade de circulação de novas mercadorias” (SANTIAGO, 2005, p.14). Não é de se estranhar que um dos principais indicadores utilizados para avaliar o funcionamento do mercado imobiliário seja a Velocidade de Venda (VV)⁶⁸. Ainda que as moradias pertençam à categoria dos bens duráveis, o (pseudo) equilíbrio buscado pela indústria imobiliária só é alcançado mediante o rápido descarte dos bens que produz.

Fica evidente, portanto, que a produção capitalista de moradias opera através da fabricação de necessidades. Isso se justifica segundo Kapp (2005), em razão de a indústria arquitetônica integrar a chamada “indústria cultural”. Segundo a autora este termo não diz respeito somente ao entretenimento de massa, mas também a uma espécie de produção de necessidades vinculadas à esfera da vida privada:

A indústria cultural, ao mesmo tempo que vende seus próprios produtos ditos culturais, conforma a subjetividade – ou, se quiser, a mentalidade – para a qual parece fazer sentido o consumo massivo dos bens provenientes da produção industrial de um modo geral. As necessidades assim fabricadas promovem: a substituição cada vez mais rápida dos objetos de uso, em geral sob o pretexto do progresso técnico; a criação contínua de necessidades e desejos com satisfação

uma diferenciação vertical dos estoques residenciais. Nos dois casos, o que se propõe é um novo bem habitação: o estoque existente torna-se, então, um bem não substituível aos recém oferecidos, ainda que esse bem diferenciado tenha exatamente o mesmo papel em termos de consumo. Efetivamente, o objetivo da estratégia de diferenciação é produzir uma mudança no quadro das preferências das famílias, uma espécie de efeito de moda graças ao qual os imóveis, quando envelhecem, perdem a capacidade concorrencial. Nesse sentido, a inovação-diferenciação confere aos empresários schumpeterianos um certo poder que lhes permitirá impor um mark-up ao mercado da demanda. Livrando-os da concorrência das produções do passado (os estoques), a inovação vai colocá-los na condição virtual de *price makers* (ABRAMO, 2007, p.80).

⁶⁸ De acordo com o IPEAD a velocidade de vendas é um número percentual correspondente à “razão entre a quantidade de unidades vendidas e a quantidade ofertada no início do período” (IPEAD, 2010, p.8). Segundo Ribeiro, ela é uma das variáveis que determinam o faturamento global do investimento, em conjunto com o preço do imóvel e o número de unidades que poderão ser construídas no terreno: “o lucro do incorporador é financiado pelo tempo de duração da imobilização do capital empregado – aumento e diminuição dos preços conforme velocidade da venda” (RIBEIRO, 1997, p.121).

reduzida a pequenas amostras; pouca inovação real e pouca variedade real, apesar da aparência contrária; pouco espaço para a criatividade, a ação autônoma ou a reflexão crítica do consumidor; e transposição, para o mundo do ócio, de habilidades, comportamentos e modelos exigidos pelo mundo do trabalho (KAPP, 2005, p.150-151).

Kapp afirma ainda, que diante de tais necessidades fabricadas, o consumidor pouco tem poder⁶⁹. Interesses econômicos regem a produção, distribuição e consumo dos produtos imobiliários. O grau de diferenciação real das moradias seja pelo efeito da localização, seja pela ação do marketing, seja ainda pela influência da diferenciação das qualidades construtivas se ancora na fabricação de uma nova simbologia urbana que associa ao produto um “novo estilo de morar” de forte apelo ao consumidor. Vende-se mais conforto, maior segurança e a modernização de hábitos, potencializados por representações veiculadas em jornais e revistas, geralmente fundamentadas em *slogans* de individualidade e liberdade. É comum inclusive, que os gastos com o marketing do empreendimento “que vão desde anúncios publicitários e pessoas balançando bandeiras no trânsito à construção de apartamento decorado e distribuição de folhetos luxuosos” (KFOURI, 2006, np.) supere em muitas vezes, os recursos destinados ao projeto arquitetônico. De acordo com Kfour (2006), cerca de 3 a 6% do Valor Geral de Venda (VGV) de um empreendimento são gastos com publicidade, ao passo que a remuneração pelo projeto de arquitetura tem uma margem bem inferior, entre 0,5 e 1,5% do VGV.

Estratégias como essa evidenciam a recusa da produção capitalista à suposta soberania dos consumidores, defendida pela perspectiva neoliberal. Ainda que a demanda seja importante para validar a produção (por intermédio da compra) as ofertas são resultantes de necessidades fabricadas pelo próprio capital. Daí decorre a superprodução de moradias. Sendo a indústria imobiliária um setor produtor de bens duráveis, a rotação do capital só é mantida mediante artifícios (inovação) capazes de gerar uma insatisfação permanente dos consumidores, sempre motivados a adquirir novas habitações. Ao mesmo tempo, essa demanda é uma demanda específica, solvável, e composta por famílias de alto poder aquisitivo que já possuem casas para

⁶⁹ Segundo Abramo, é comum que as famílias apostem na credibilidade do empreendedor para adquirirem novos imóveis: “[...] na estratégia de depreciação fictícia, as decisões dos empresários deverão ter credibilidade para que as famílias se mudem efetivamente para a nova localização: é preciso que elas acreditem que novas famílias do mesmo tipo estejam sensibilizadas pelas propostas de diferenciação [...]” (ABRAMO, 2007, p.83).

morar. A produção de um excedente de moradias para esses grupos específicos seria por si só um motivo contundente para a existência de habitações ociosas nas cidades. Contudo para que a equação se complete, outros fatores devem ser também considerados.

A superprodução de moradias só se torna de fato um estoque ocioso por que as habitações vazias não são disponibilizadas para famílias com renda inferior. Como visto, isso se deve em parte à divisão econômico-social do espaço residencial, típica das cidades brasileiras. Conforme evidenciado no item 2.5, os grupos de renda superior são os que mais se concentram no espaço, caracterizando um movimento voluntário de autoexclusão. Essa divisão dificulta o funcionamento das cadeias de vacância e impede que o deslocamento de famílias para novos empreendimentos imobiliários recém-lançados dispare uma reação em cadeia de novas transações. Como já elucidado, ocorre que o estoque deixado vago muitas vezes retorna ao mercado com preços inacessíveis às famílias que não possuem nível de renda similar ao da antiga ocupante. Considerando que os possíveis consumidores com renda compatível ao valor solicitado já estão direcionados às novas localidades criadas pela indústria imobiliária, os domicílios depreciados simbólica, mas não monetariamente, acabam permanecendo sem utilização.

Além da divisão econômico-social do espaço residencial, outro fator que impede o prolongamento das cadeias de vacância por toda a cidade é a retenção de moradias como reserva de valor. Muitas famílias mantêm seus imóveis mais antigos ociosos sem retorná-los ao mercado de habitações, ainda que estejam em plenas condições de ocupação. A utilização do espaço como forma de entesouramento é recorrente e pode justificar, em parte, o grande montante de domicílios vagos existentes nas áreas ocupadas por famílias de renda superior. O entesouramento tem como objetivo transferir a capacidade de consumo para um período futuro e transforma o bem residencial numa espécie de ativo urbano. Para Abramo (2007) isso ocorre graças à sua boa liquidez, vinculada à existência de um mercado imobiliário "permanente e organizado ligado a esse tipo de bem" (ABRAMO, 2007, p.186). É recorrente que a aplicação em imóveis seja valorizada como "*um ótimo investimento em médio e longo*

*prazos*⁷⁰ que possibilita uma rentabilidade acima da média: *"a poupança, preferida pelos investidores mais conservadores, rendeu, nos últimos 36 meses, em torno de 28%, enquanto os imóveis tiveram no mesmo período, valorização superior a 40%"*⁷¹. A estabilidade do investimento em imóveis quando comparada às demais modalidades de aplicação financeira é outra vantagem ressaltada: *"Quando uma pessoa investe em ações, aplica o dinheiro em um negócio instável. Como um jogo, é necessário saber o momento certo de aplicar, de resgatar, conhecer as condições de mercado... o imóvel, por outro lado, é um bem de raiz com tendência à valorização. Não existe jogo!"*⁷². Outros investidores exaltam suas múltiplas "facetas": *"Em alguns bairros [de Belo Horizonte] a valorização surpreendeu até mesmo os mais otimistas, superando os 40%. Imóveis do Carmo, Anchieta, Sion e Cruzeiro tiveram valorização entre 60% e 80% nos últimos 36 meses. O que prova que imóvel é ao mesmo tempo, patrimônio, renda e previdência privada"*⁷³.

Ainda que a maioria dos depoimentos seja de agentes do setor imobiliário (e por isso diretamente interessados em valorizar seu objeto de trabalho), os números evidenciam a valorização imobiliária recente, não restando dúvidas de que o investimento em imóveis pode ser considerado uma opção rentável e segura de aplicação financeira. Soma-se a isso, uma espécie de "preferência nacional", vinculada ao perfil mais conservador dos investidores brasileiros. Entretanto, do ponto de vista espacial, social e até mesmo ambiental a utilização da propriedade imobiliária como forma de entesouramento tem limites muitos claros, inclusive físicos: a terra é um bem não produzível e, portanto, finito. Como afirma Santiago, "parece necessário, portanto, encontrar meios efetivos que possam subverter essa lógica e tornar o estoque de moradias na cidade como um bem social, sobreposto aos interesses individuais" (SANTIAGO, 2005, p.11). A coleção de tesouros como obras de arte, jóias preciosas e

70 Relato do consultor em finanças Mauro Halfeld (FOCO IMOBILIÁRIO, 2009b, p. 12).

71 Relato do diretor da Multimóveis – Rede Netimóveis, Paulo Roberto Perpétuo Gomes Luz (FOCO IMOBILIÁRIO, 2008, p. 3).

72 Relato do vice presidente de loteadoras da CMI/ Secovi-MG, José Carlos Manetta (FOCO IMOBILIÁRIO, 2009a, p. 7).

73 Relato do diretor da Multimóveis – Rede Netimóveis, Paulo Roberto Perpétuo Gomes Luz (FOCO IMOBILIÁRIO, 2008, p. 3).

objetos congêneres seria nesse sentido uma forma menos prejudicial à coletividade do que a reserva de parcelas de solo edificadas ou não como entesouramento. Afinal como coloca Adolf Loos, “Uma obra de arte não tem que contentar a ninguém, enquanto que a casa tem responsabilidade para com todos”⁷⁴ (LOOS, 1998, p.82).

Todo exposto, contudo, dificilmente tem lugar no debate político. Encontra-se atualmente em fase de aprovação, mais um empreendimento de classe média alta que ocupa grande parte de uma área de proteção ambiental permanente, ao norte da capital. A região conhecida como Isidoro ou Granja Werneck será objeto de uma operação urbana consorciada que prevê a construção de mais de 70 mil moradias⁷⁵, “14 centros de saúde, 16 unidades de educação infantil, 21 escolas de ensino fundamental e oito do ensino médio, dois centros profissionalizantes, 17 terminais de ônibus, dois auditórios, além da sede da administração regional, estrutura que atenderá uma população de 300 mil pessoas”⁷⁶. Certamente, em torno de 65 mil unidades⁷⁷, destinadas às famílias sem carência habitacional, tendem a ser somadas aos 163.554 domicílios vagos já existentes na RMBH seja pela não ocupação do novo estoque ofertado, seja pelos rastros de vacância que a mudança de famílias para a nova área poderá gerar.

Ainda assim, a construção de tantas novas unidades habitacionais conta com a aprovação de grande parte da população “dado o pressuposto de que a construção civil organizada para a reprodução ampliada do capital gera efeitos imediatos de crescimento econômico” (PDDI-HVQ-3, 2010, p.8). A mesma premissa tende a ser adotada pelas políticas habitacionais visando o atendimento das famílias de baixa renda. Apesar do cálculo de necessidades habitacionais da FJP deixar evidente que

74 “A work of art is brought into the world without there being a need for it, a building meets a need. *A work of art has no responsibility to anyone, a building to everyone*”. (LOOS, 1998, p.82).

75 Dentro do montante de 72 mil moradias previstas, 10% serão destinadas ao programa federal MCMV, para famílias de 0 a 6 salários mínimos. Segundo informações disponíveis em: <<http://bairrosdebelohorizonte.webnode.com.br/regi%C3%A3o%20do%20>>. Acesso em: Dez/ 2010.

76 Disponível em: < <http://bairrosdebelohorizonte.webnode.com.br/regi%C3%A3o%20do%20>>. Acesso em: Dez/ 2010.

77 72 mil unidades habitacionais menos 7,2 mil unidades (10%) populares e de interesse social, destinadas às famílias com carência habitacional a serem contempladas pelo programa MCMV.

redistribuir e melhorar o estoque existente é mais importante do que construir novas unidades, as políticas habitacionais “parecem ainda contar com o ‘mito da produtividade’, segundo o qual o problema habitacional se resumiria a um déficit que poderia ser mensurado em termos quantitativos e ser sanado a partir de um constante incremento no volume de moradias subsidiadas pelo Estado” (SANTIAGO, 2005, p.86). Retornando à TAB. 3.2 é possível observar, além da evidente concentração da produção formal de melhor poder aquisitivo, um incremento da oferta nos bairros “Populares”. O aumento é coincidente com a aprovação do programa habitacional federal MCMV, que começou a ser implementado após abril de 2009.

Mesmo havendo a possibilidade de que organizações sem fins lucrativos sejam as proponentes dos empreendimentos (MCMV-Entidades, ver item 4.2.2.2), é prioritariamente através da indústria imobiliária que as habitações financiadas via MCMV têm sido implementadas. Como já mencionado, dado que essa indústria demanda escala de atuação, as prefeituras são pressionadas a aprovar empreendimentos em terrenos maiores, geralmente verticalizados e com centenas de unidades, mesmo que tal produção supere a demanda expressa pelo déficit habitacional de muitos municípios. Dados quantitativos oficiais ainda não podem ser obtidos, mas, de acordo com entrevistas realizadas nas prefeituras da RMBH, já estava prevista em 2010, a produção de 16 mil em 12 municípios da região⁷⁸ (PDDI-HVQ-4, 2010). Esse número pode ser considerado modesto tendo em vista que o déficit habitacional da RMBH corresponde a mais de 100 mil famílias. Contudo, face à resistência das prefeituras da RMBH ao aumento da população de renda mais baixa “o MCMV tem tido empreendimentos de *Conjuntos populares* nessa região, tanto verticais (como o Città Liberdade em Vespasiano, com 400 apartamentos) quanto horizontais (como o Città Savaju’s em Ribeirão das Neves), mas não de *Conjuntos de interesse social*” (PDDI-HVQ-4, 2010, p.63). Isto quer dizer que a recente disponibilização de um volume de recursos estatais sem precedentes para a promoção habitacional pode resultar em uma superprodução de habitações populares que exceda em muito a demanda popular por habitação, mas que ao mesmo tempo continue deixando de

78 Betim, Brumadinho, Contagem, Lagoa Santa, Mateus Leme, Pedro Leopoldo, Esmeraldas, Santa Luzia, Ribeirão das Neves, Sarzedo, Matozinhos e Nova Lima

atender a faixa populacional de interesse social (0-3 salários mínimos), que representa mais de 90% do déficit de moradias do país. Tendo em vista que a produção popular de moradias fomentada pelo governo via MCMV de fato ainda não se concretizou, seus resultados deverão ser ainda medidos.

3.2.3 Pouca articulação urbana

Conjuntos de interesse social Parcelamentos com lotes pequenos

Se a superprodução de moradias é um fator decisivo para a vacância em áreas mais ricas das cidades, a falta de articulação urbana está associada diretamente à vacância fundiária e residencial em regiões mais pobres, habitadas por famílias socialmente vulneráveis. Como visto no capítulo 2, a vacância residencial está espalhada por todo o território metropolitano e, embora o número de unidades vagas em áreas mais pobres da região seja proporcionalmente inferior ao montante concentrado em porções mais ricas do território, ele também é importante.

De modo geral, a pouca articulação urbana dos *Conjuntos de interesse social* e *Parcelamentos com lotes pequenos* (destinados a famílias com renda inferior a 3 salários mínimos) está vinculada ao problema de formação do preço da terra. Ribeiro defende que os preços fundiários são formados a partir da demanda capitalista por solo e não por sua oferta, uma vez que “a terra é um bem não produzido que, portanto, não tem valor, mas adquire um preço” (RIBEIRO, 1997, p.39). Isso quer dizer que todos os capitais, sejam eles produtores de casas, sapatos ou insumos agrícolas, disputam o solo em iguais condições. A grande desvantagem da produção de moradias, contudo, está no fato de que para essa atividade produtiva, o solo é matéria prima e não apenas condição de produção. Em outras palavras, a cada moradia produzida, uma porção de solo é inteiramente consumida. Desse modo, estando em condições de concorrência frente aos demais capitalistas, um único ciclo de produção de moradias deve superar n ciclos de outras atividades econômicas, que apenas utilizam o solo como condição e não como meio de produção. O preço elevado da terra

decorrente dessa concorrência é um obstáculo mais simples de ser transposto em se tratando de habitações de alto padrão. Entretanto, como chamam atenção Kapp *et al.*, “Não é difícil imaginar que, para o ramo da moradia popular, essa [superação das outras atividades econômicas] é uma condição praticamente impossível de satisfazer em qualquer região urbana provida de infra-estrutura e com uma localização favorável às atividades cotidianas de seus moradores” (KAPP *et al.*, 2005, p.39).

Como apenas em poucos casos há uma reserva de solo por parte do Estado para promoção de HIS (por intermédio da demarcação de ZEIS, por exemplo), a produção formal de moradias para famílias com renda inferior a 3 salários mínimos acaba ocorrendo prioritariamente em áreas distantes, desarticuladas da mancha urbana e desprovidas de equipamentos e infraestrutura. Contribui com esse cenário a segregação econômica, social e cultural que, como visto definiu o padrão de crescimento da RMBH desde a fundação de Belo Horizonte. Contudo, as moradias implantadas em áreas longínquas e desarticuladas, mesmo que sejam consideradas mais “adequadas”, segundo os parâmetros da produção formal via arquitetos e planejadores, podem não se configurar de fato como solução do problema habitacional das famílias. Para os grupos em condições de vulnerabilidade social, “a moradia não constitui primordialmente um abrigo, nem primordialmente uma unidade de consumo, mas é parte ativa da economia doméstica, unidade de produção, possibilidade de renda, apólice de seguro, poupança, garantia de inserção social e de acesso a trabalho, escola, saúde, comércio” (KAPP *et al.*, 2005, p.40). Isso quer dizer que para essas famílias, mais vale uma moradia improvisada (sob viadutos ou em favelas, por exemplo) próxima a oportunidades de trabalho e amenidades urbanas do que uma habitação formal de difícil articulação.

Para famílias que integram o setor mais pobre da sociedade, a má localização da moradia pode impedir sua mudança ainda que lotes e habitações nessas localidades sejam concedidos gratuitamente. Nesse caso, mesmo com o alto déficit habitacional computado pelas estatísticas nacionais, lotes e habitações em *Parcelamentos com lotes pequenos* e habitações em *Conjuntos de Interesse Social* podem acabar sendo deixados vagos, incrementando as taxas de vacância fundiária e residencial.

Também é importante considerar que a periferação de grupos de baixa renda origina um outro ônus decorrente da forma como os novos loteamentos populares são implantados. A implantação e extensão de serviços urbanos demandados por esses parcelamentos atravessam grandes porções de áreas vazias no interstício entre os lotes populares e a cidade, que ajudam a incrementar ainda mais as taxas de vacância e a alimentar a especulação imobiliária por garantir aos loteadores as valorizações decorrentes desses investimentos.

A falta de acesso das famílias mais pobres a espaços articulados e sua dificuldade de vida em lugares longínquos leva ainda a outro prejuízo urbano: a ocupação de áreas inadequadas para a moradia. Como já visto, muitas famílias preferem continuar morando em domicílios precários ou optar por uma habitação em favelas e outros espaços informais uma vez que sua atividade produtiva depende de uma boa localização. Essa opção pode ainda implicar na formação de *Aglomerados frágeis*. Como visto, esse tipo de ocupação (em encostas íngremes e deslizantes, beiras de córregos, áreas de proteção de mananciais, dentre outros), usualmente implantada em locais bem articulados, não apresenta taxas de vacância residencial relevantes. Contudo, sua precariedade pode resultar em prejuízos ambientais e em risco de vida para as famílias residentes.

Tudo isso evidencia que a promoção de HIS em áreas pouco articuladas não é uma solução para o problema habitacional no país. Como o cálculo proposto pela FJP mostra concretamente, as necessidades habitacionais devem ser abordadas para além dos programas convencionais de construção de novas moradias, privilegiando o provimento de infraestrutura urbana em áreas já ocupadas e a redistribuição e melhoria dos estoques existentes. Uma proposta coerente nesse sentido seria a promoção de programas de aluguel social que poderiam associar o provimento de HIS bem localizada à ocupação imediata de imóveis vagos em áreas consolidadas, reduzindo desse modo, as taxas de vacância municipais. Propostas de mobilização do estoque vago para promoção de HIS, via alternativas de aluguel social serão contempladas no

item 4.5, onde serão esboçadas as premissas para o desenho de uma política pública de redução da vacância imobiliária na RMBH.

3.2.4 Substituição de uso e ocupação

Parcelamentos com lotes médios Aglomerados consolidados e históricos

Diferente da obsolescência física de edificações, da superprodução de moradias e da falta de articulação urbana, os imóveis deixados vagos em consequência da substituição de uso e ocupação podem enfrentar um período de vacância apenas passageiro. O aquecimento do mercado imobiliário em conjunto com a ação estatal (instituição de novas políticas habitacionais, realização de grandes obras e regulamentação de legislações urbanísticas, dentre outras ações) são os principais fatores que podem desencadear processos de substituição, durante os quais muitos imóveis acabam sendo deixados vagos por um curto período de tempo. Esse é o caso de Santa Luzia. O município tem passado por uma mudança intensa, decorrente de grandes obras estatais implantadas recentemente no vetor norte da RMBH, como a Linha Verde e o CAMG. Desde então, a procura por imóveis na área tem se intensificado e é comum que depois de vendidas as edificações permaneçam vazias, à espera de sua reforma ou demolição. Como o Censo colhe os dados de um período de referência determinado, é possível que parte dos domicílios vagos computados possam se encontrar nessa situação. Dado que a coleta de dados ocorreu justamente no período em que a cidade está passando por um intenso processo de substituição, é provável que uma grande parcela dos domicílios vagos tenham sido computados ainda que exista uma ocupação/ utilização já prevista para um futuro próximo.

Contudo, mesmo que a substituição possa não resultar diretamente em uma vacância duradoura, ela pode contribuir de maneira indireta para o incremento do estoque vago por períodos de tempo mais longos. Quando a substituição se dá no sentido da mudança de ocupação, via adensamento, é possível que ela se torne a base de um processo de superprodução de moradias. A mudança de perfil de um lugar, em geral

dada por sua verticalização, não deixa de ser também uma estratégia de inovação, atraindo novas famílias que deixarão rastros de vacância para trás⁷⁹. Um exemplo nesse sentido pode estar ocorrendo com o bairro Prado, em Belo Horizonte. Em pesquisa realizada com os domicílios de um setor censitário selecionado⁸⁰, foi constatada uma considerável redução da taxa de vacância residencial: de 12,33%, em 2000, para 3,74%, em 2010.

Paralelamente à mudança de usos (muitas residências foram transformadas em confecções de roupas, uma atividade típica do bairro) ocorre também um adensamento, via verticalização. Oito torres residenciais com cerca de 70 novos domicílios estão em fase de construção, o que representará um incremento no número de moradias do setor (cerca de 10%). Tendo em vista que o Prado é considerado um bairro de alto padrão⁸¹, os imóveis a serem ofertados demandam um público bastante específico que deverá estar disposto a pagar cerca de R\$ 2.500,00 por m² edificado⁸². Desse modo, é possível que as famílias que se mudem para os novos domicílios a serem disponibilizados acabem deixando rastros de vacância para trás. Como visto no item 3.2.2, a divisão econômico-social do espaço residencial e a retenção de imóveis como forma de entesouramento são fatores que dificultam o prolongamento das cadeias de vacância ativadas em bairros de melhor padrão econômico. Isso significa que os domicílios antigos deixados pelas famílias que se mudarão para o Prado poderão ser mantidos vagos, incrementando no futuro, o montante de habitações ociosas da RMBH.

79 Abramo observa a esse respeito que "De fato, por traduzirem a vontade de mudar o perfil de uma localização, essas proposições vão gerar, em relação às externalidades de vizinhança, movimentos migratórios de certos tipos de famílias dentro do espaço urbano ao passo que, em termos materiais, vão manifestar-se por uma modificação das características gerais (do índice de verticalidade-densidade, por exemplo) do estoque residencial em causa". (ABRAMO, 2007, p.327).

80 Uma pesquisa com o setor censitário nº 310620005670299, no bairro Prado foi elaborada pelo grupo MOM-UFMG com o objetivo de checar a existência de discrepâncias entre as taxas de vacância obtidas pelo Censo Demográfico/ 2000 e o ano de 2010, antecipando os resultados do Censo Demográfico deste ano, que só foram disponibilizados no início de 2011.

81 Segundo classificação da "Pesquisa do Mercado Imobiliário em Belo Horizonte", elaborada pelo IPEAD.

82 Segundo site <http://www.netimoveis.com/netimoveis>. Acesso em: dez/2010.

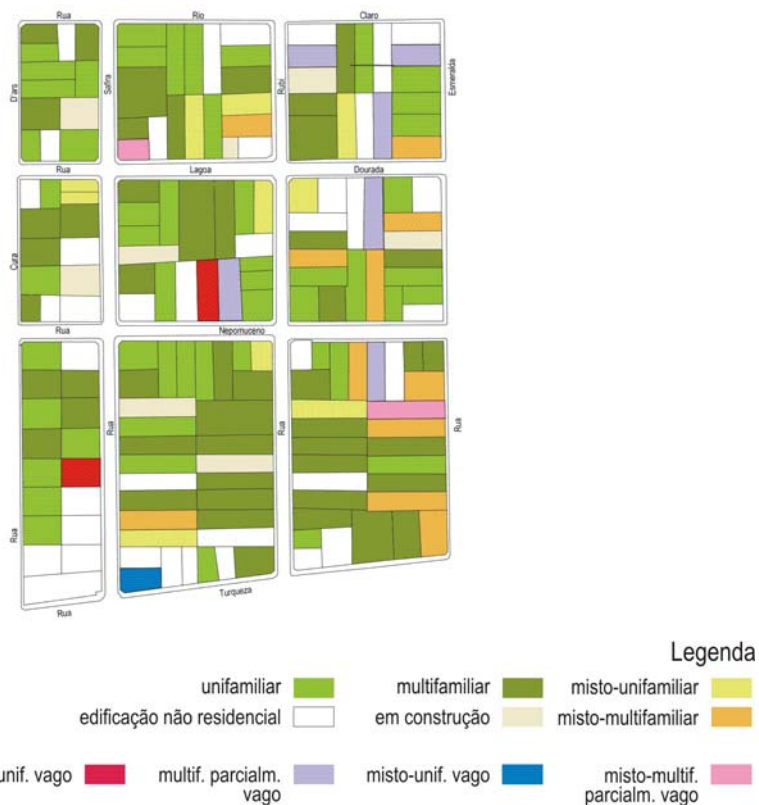


FIGURA 3.7 – Caracterização de imóveis no bairro Prado – Belo Horizonte (Setor Censitário nº 310620005670299)
 Fonte: Produzido pelo grupo de pesquisa MOM-UFMG.

Isso evidencia que o processo de substituição e a superprodução de moradias devem ser entendidos em conjunto. Abramo considera as migrações sucessivas dos grupos mais ricos como uma destruição da convenção produzida pela indústria imobiliária de modo a reorientar sucessivamente a demanda para as novas ofertas: “o processo produtivo que permite que uma configuração residencial seja concluída em conformidade com a crença relativa ao futuro de uma localização levará não só à realização dessa convenção, mas também à implementação de seu processo de destruição” (ABRAMO, 2007, p.292). Conforme evidenciado, as sucessivas valorizações e desvalorizações das localizações residenciais são funcionais para a indústria imobiliária que tem um papel fundamental na produção do estoque vago nas cidades. Isto quer dizer que uma vez vendida, a convenção residencial deixa de ter o compromisso com o novo modo de morar propagandeado.

O adensamento gera áreas saturadas, diferentes da expectativa nutrida pelas famílias e a insatisfação com o novo produto adquirido irá motivar outras tantas migrações e aquisições, garantindo a necessária rotação do capital. Como os domicílios deixados vagos não se tornam atraentes para os grupos com maior poder aquisitivo e também não são disponibilizados para famílias de renda inferior, crescem os estoques ociosos da região. Assim, mesmo que o processo de substituição tenha inicialmente gerado uma vacância passageira, no período em que usos e coeficientes de ocupação da área que receberá novas famílias (área de destino) são modificados, ela pode incorrer numa vacância mais duradoura de forma indireta, por dar espaço à superprodução nessas áreas de destino e por resultar na formação de estoques ociosos nas áreas residenciais abandonadas pelas famílias (áreas de origem).

A substituição também está vinculada à dinâmica de expansão da mancha urbana que gera áreas de moradia popular pouco articuladas. Segundo relatório da equipe HVQ para o PDDI,

A expansão da área urbana ocorre principalmente para acomodar os pobres, enquanto as áreas centrais se adensam com a substituição e verticalização das edificações. Por fim, essas áreas perdem qualidade ambiental, se esvaziam porque são consideradas desagradáveis pelos ricos, mas continuam inacessíveis para os pobres. A população de renda média e alta deixa os centros adensados e busca ambientes mais agradáveis e, assim, expulsa mais uma vez os pobres das periferias imediatas. (PDDI-HVQ-4, 2010, p.241).

A pressão da indústria imobiliária é um fator decisivo no desencadeamento dessa migração. As prefeituras são pressionadas a elevar potenciais construtivos em diversas áreas de forma a possibilitar a ocorrência de processos de substituição, principalmente via verticalização. Contudo, é comum que o nível efetivo de densificação da área não corresponda às expectativas das famílias de maior poder aquisitivo recém-deslocadas. A degradação ambiental e a circulação pesada de carros e pedestres podem gerar frustração, desencadeando novas migrações. Com a migração da população mais rica para as periferias imediatas, um novo processo de substituição é então iniciado, com a pressão da indústria imobiliária para o aumento de potenciais construtivos. A FIG. 3.8 ilustra essa dinâmica.



FIGURA 3.8 – Verticalização de bairros/ novas centralidades
Fonte: PDDI-HVQ-4, 2010, p.241.

Isso é o que está ocorrendo com Lagoa Santa. A substituição (uso/ ocupação) e o adensamento dela decorrente tem gerado um processo de expulsão do uso residencial do centro da cidade. Algumas vias que acessam a área se encontram saturadas e muitas edificações têm sido demolidas para a criação de estacionamentos. Situação similar também ocorre em Sabará. A substituição de usos em sua área central tem gerado uma pressão por garagens que motivou a transformação dos quintais e áreas verdes residenciais em estacionamentos comerciais, reduzindo a qualidade ambiental das áreas (MINAS GERAIS, 2010b e 2010d). Como evidenciado, a chegada de novos usos (comercial e de serviços) e o maior adensamento de áreas residenciais acaba gerando a expulsão dos moradores originais que não se adaptam aos novos padrões ambientais. Vários domicílios são assim deixados ociosos e, ainda que em muitos casos sua vacância seja apenas temporária, ela pode representar uma fração importante do montante de domicílios vagos compilado pelas estatísticas oficiais.

Todo exposto evidencia que os processos de substituição se relacionam diretamente com a mudança ou manutenção do perfil econômico nos lugares em que incidem. Em regiões mais ricas é comum que ela ocorra no sentido de manter ou consolidar a externalidade de vizinhança já existente, ao passo que em regiões desvalorizadas

pode ocorrer enobrecimento das áreas e expulsão das populações originais. Esse é o caso dos imóveis situados à margem da avenida Brasília, em Santa Luzia. A área é um dos casos mais radicais de substituição de uso que têm ocorrido na RMBH⁸³. Como explicitado tal transformação se deve às novas condições de sua inserção na dinâmica de crescimento do vetor norte da região, com a implantação de grandes obras públicas. Graças a esses empreendimentos, o corredor comercial teve seu raio de influência ampliado e hoje novos conjuntos de lojas e serviços de padrão sofisticado têm disputado o espaço da avenida. Essa disputa resultou na supervalorização da terra na região, e os imóveis lindeiros à avenida Brasília têm hoje o metro quadrado mais valorizado da RMBH, girando em torno de R\$ 1.400,00 a R\$ 1.700,00, com uma valorização de cerca de 300% nos últimos três anos (MINAS GERAIS, 2010b). Não é surpreendente que tamanha pressão imobiliária resulte na expulsão sistemática da população mais pobre que habitava originalmente a região. Contudo, mesmo já saturada, existem planos para que a avenida Brasília tenha seus coeficientes de aproveitamento alterados. Como visto, a política urbana e habitacional tem assumido, em muitos casos, um papel funcional na desobstrução sistemática de quaisquer fatores que se coloquem como obstáculos para as estruturas de produção capitalistas tradicionais. Há uma pressão muito forte por parte dos proprietários dos terrenos junto à Prefeitura Municipal e várias empresas têm comprado lotes e casas para a promoção futura de grandes empreendimentos antevendo a obtenção de sobrelucros fundiários.

A obtenção de tais sobrelucros, entretanto, não leva em conta o estado de conservação dos imóveis. Como visto no item 3.2.1, o solo é valorizado segundo seu uso em potencial que nem sempre coincide com o uso real. A comparação entre os valores de venda de imóveis vagos situados em quadras lindeiras à avenida Brasília ilustra essa afirmação. Apesar de se encontrar em estado de quase ruína o valor da residência localizada imediatamente à margem da avenida em processo de substituição (FIG. 3.9) está em torno de R\$ 1.550,00/ m², enquanto que o valor de outro domicílio considerado em bom estado de conservação (FIG. 3.10), mas situado no outro lado da quadra (rua Geraldo Teixeira da Costa), é quase cinco vezes inferior,

⁸³ Segundo relato da arquiteta Iracema Generoso de Abreu Bhering, responsável técnica dos PRAUCs de Lagoa Santa, Sabará e Santa Luzia. BHERING, Iracema Generoso de Abreu. Entrevistada pela autora. Belo Horizonte, Brasil. Out. 2010.

com o metro quadrado girando em torno de R\$ 340,00. Isso demonstra que ao vislumbrar a ocorrência de processos de substituição, o proprietário de uma residência prefere mantê-la desocupada e em mau estado de conservação do que promover melhorias que favoreçam sua ocupação por outras famílias, pois sabe que a propriedade será valorizada por fatores exógenos (grandes empreendimentos e alterações de legislação) que independem de ações individuais visando cumprir a função social da propriedade.



FIGURA 3.9 – Domicílio vago – avenida Brasília, Santa Luzia
Fonte: MINAS GERAIS, 2010e, p.41.



FIGURA 3.10 – Domicílio vago – rua Geraldo Teixeira da Costa, Santa Luzia
Fonte: MINAS GERAIS, 2010e, p.43.

A mudança do perfil sócio econômico das áreas (ou mudança da convenção), a expulsão de populações vulneráveis e a especulação do solo urbano, dentre os outros fatores supracitados, são desdobramentos dos processos de substituição que podem ser infinitamente detalhados. Contudo, mais do que perscrutar pormenores importa

observar o seguinte: “todos os municípios da RMBH podem acomodar mais habitantes sem expandir sua área urbana e sem aumentar seus potenciais construtivos” (PDDI-HQV-4, 2010, p.251). Em outros termos isso quer dizer que os processos de substituição não são justificáveis em face aos altos graus de vacância residencial e fundiária encontrados na região. Contudo, apesar do alto número de habitações e lotes vagos, a tendência à substituição é geral na RMBH. Para Ribeiro esse é um dos grandes paradoxos da produção imobiliária: “é sempre necessário destruir para construir” (RIBEIRO, 1997, p.124). A mudança paulatina de uso e ocupação do solo em *Parcelamentos com lotes médios, Aglomerados consolidados e históricos* e outras áreas da região é desse modo, mais do que uma necessidade de abertura de espaços para acomodar o crescimento populacional, uma estratégia mercadológica de expansão do capital. Cabe ao Estado, a colocação em prática de novas formas de intervenção e planejamento do crescimento das cidades que não reforcem a irracionalidade na distribuição do estoque de moradias expressa pelas estatísticas oficiais.

3.2.5 Situação patrimonial e pendências jurídicas

Conjuntos de interesse social, populares e de classe média e alta
Parcelamentos com lotes pequenos, médios e grandes
Aglomerados consolidados e históricos

Diferente da obsolescência, da superprodução de moradias, da pouca articulação urbana e da substituição de uso e ocupação, a vacância relacionada à situação patrimonial e às pendências jurídicas não pode ser associada a um tipo de espaço cotidiano específico. Do mesmo modo, ela não se configura como um resultado direto da dinâmica urbana e, embora tenha um resultado espacial, está mais vinculada ao campo das decisões judiciais e patrimoniais do que ao perfil econômico das áreas em que incide. Cabe esclarecer que pendências com relação à situação jurídica e patrimonial não são exclusividade de imóveis residenciais e lotes vagos. Muitas edificações com outros tipos de uso e que não são contabilizadas pelas estatísticas oficiais de imóveis ociosos, restritas aos domicílios, também se encontram em situação

similar e sem utilização. Dentre inúmeros fatores que podem gerar vacância imobiliária nessas condições, quatro possibilidades podem ser destacadas: imóveis associados a processos e disputas judiciais (1), os que integram a massa falida de empresas (2), os pertencentes a pessoas jurídicas (3) e os imóveis em situação de abandono (4). As duas primeiras possibilidades estão associadas a decisões judiciais enquanto que as demais se vinculam a situações patrimoniais.

Quando o pagamento da dívida não é honrado, imóveis utilizados como garantia para a obtenção de recursos são solicitados pelos credores e usualmente permanecem ociosos enquanto a disputa ou processo judicial estiver em andamento (1). Esse é o caso da inadimplência de financiamentos imobiliários que têm como garantia o próprio imóvel. Embora relatórios recentes do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) evidenciem uma redução na quantidade de mutuários inadimplentes⁸⁴, o ano de 2010 foi fechado com uma taxa de inadimplência ainda importante, equivalente a 7,4% dos contratos firmados (GRÁFICO 3.1).

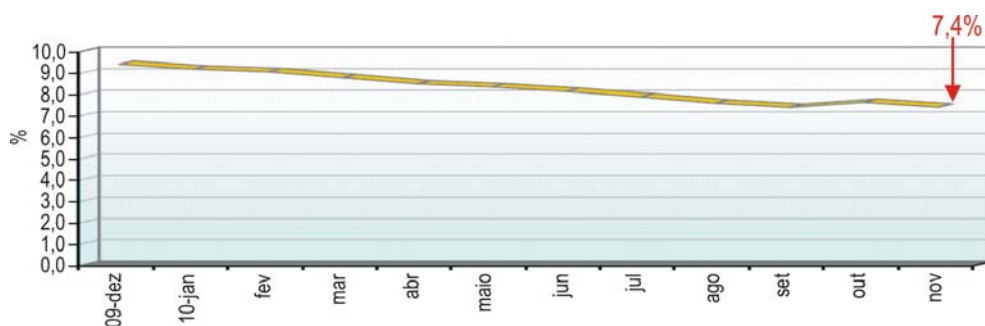


GRÁFICO 3.1 – Inadimplência SFH – dez. 2009 a nov. 2010

Fonte: Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/fis/SFH/port/est2010/11/>>, Acesso em: Dez/ 2010.

Outros imóveis que também podem estar associados a decisões judiciais são os que integram a massa falida de empresas (2). Nesses casos, o tempo de vacância pode ser superior ao dos imóveis utilizados como garantia para a obtenção de recursos, tendo em vista a maior complexidade dos processos de falência. Após a promulgação da lei federal 11.101/ 2005 esses processos passaram por uma simplificação significativa, mas ainda assim a realização dos ativos imobiliários pode se tornar um processo moroso. A lei de 2005 se baseia no princípio da preservação da empresa e

⁸⁴ Segundo relatório do SFH, a taxa de inadimplência se refere a contratos com mais de três prestações em atraso. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/fis/SFH/port/est2010/11/>>. Acesso em: dez/2010.

permite, por exemplo, a alienação antecipada de bens considerados “perecíveis, deterioráveis ou sujeitos a considerável desvalorização ou de conservação arriscada ou dispendiosa”⁸⁵. Com relação aos bens duráveis, é possível que sejam vendidos mediante autorização expressa dos credores ou alugados de forma a produzir renda para a massa falida. Não há mais o interesse dos credores em manter os bens imobilizados para evitar que a renda obtida com sua liquidação seja destinada às despesas processuais, tendo em vista que a nova lei tornou obrigatório que tais despesas sejam pagas antes mesmo da disputa para desqualificação dos bens entre os credores.

Contudo, a utilização de imóveis nessa situação pode encontrar outros obstáculos. Esse é o caso do edifício San Martin, em Belo Horizonte. Popularmente conhecido como “Torres Gêmeas”, em 1995 o imóvel foi ocupado por cerca de 150 famílias após a falência das construtoras ICC e JET Engenharia, responsáveis pela obra. Apesar da ausência de processo de reintegração de posse por parte da massa falida e de sua anuência para a venda do imóvel, a omissão da Prefeitura na articulação do processo resulta hoje na possibilidade real de desocupação do edifício, após processo movido em 2009 pelo Ministério Público, por solicitação da vizinhança do prédio. Apesar dos esforços da Pastoral de Rua de Belo Horizonte e do departamento de auxílio jurídico da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas) a desapropriação do imóvel, que seria feita via recursos do programa Crédito Solidário não foi efetivada graças à inércia do poder municipal, que alega ter dificuldades com o processo. Não será surpreendente que, caso a desocupação de fato se efetive, o imóvel permaneça vazio, resultando no conseqüente incremento das taxas de vacância e déficit municipais.

Os imóveis pertencentes a pessoas jurídicas (3) também podem enfrentar longos períodos de vacância. Segundo Santiago (2005), isso ocorre em razão de esses bens serem computados no balanço das empresas como ativos imobiliários. Em muitos casos os valores lançados superam os preços praticados no mercado representando um obstáculo para a sua comercialização. Entretanto, caso os valores fossem

85 Lei Federal 11.101/2005.

reduzidos, os balanços contábeis sofreriam uma grande alteração e os responsáveis teriam que assumir a execução de um prejuízo diante dos acionistas. Dessa forma, os preços são mantidos sem qualquer desvalorização à espera de um momento mais oportuno para a venda. É possível que muitas unidades vagas (domicílios, unidades comerciais e de serviços e mesmo lotes vagos) se encontrem nessa situação.

O abandono de imóveis também é um fator que pode incrementar as taxas de vacância municipais. Nesse caso situações de inadimplência de tributos municipais são recorrentes, sendo possível que o proprietário perca o direito de propriedade do imóvel após ação do poder público. Segundo dados dos PRAUCs de Santa Luzia e Sabará, cerca de 50% dos imóveis encontrados vazios estão em débito com o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), em Ribeirão das Neves o percentual é ainda superior, cerca de 70% dos domicílios vazios devem tributos municipais. É possível, portanto que existam situações de abandono e, caso a inadimplência se prolongue, processos de execução fiscal poderão ser promovidos pela fazenda pública. O abandono é um instrumento disciplinado pelo artigo 1.276 do Código Civil aprovado em 2002. Se caracterizado, caberá à Prefeitura arrecadar a propriedade e fazer com que seja exercida sua função social.

3.3 Amostra de imóveis vagos na RMBH

Como visto, as áreas de intervenção selecionadas pelos PRAUCs de Lagoa Santa, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia apresentam taxas de vacância residencial equivalentes a 11,65%, 10,25%, 10,29% e 11,85%, respectivamente. Tomado como base o percentual limite de 5% para a vacância típica, necessária para o funcionamento natural do mercado de moradias segundo Jud e Frew (1990), pode-se considerar que em todos os municípios o grau de atipicidade das taxas é elevado. Cabe considerar ainda que as taxas encontradas estão próximas às fornecidas pela FJP, com base no Censo de 2000, o que além de endossar a utilização das amostras para a análise aqui proposta também evidencia que o fenômeno tem se perpetuado ao longo dos anos. É importante frisar que a montagem de uma amostra da vacância residencial na RMBH aqui proposta não se pretende universal. Mais do que um estudo

abrangente procura-se ilustrar o fenômeno com informações detalhadas e exemplos concretos dos imóveis vagos existentes na região.

A TAB. 3.4 evidencia que se comparados aos demais tipos de habitação, os domicílios unifamiliares são os que apresentam as maiores taxas de vacância. Esse resultado se deve, em parte, à predominância desse tipo residencial nas cidades analisadas nos PRAUCs e pode sofrer variações se outros municípios da RMBH forem também pesquisados. Como era de se esperar, a vacância também é predominante em imóveis antigos, com mais de 11 anos de construção em Santa Luzia e Ribeirão das Neves e mais de 51 anos em Lagoa Santa e Sabará. Com exceção do primeiro município, o tempo de vacância dos imóveis encontrados vazios é superior a 13 meses, sendo que em Ribeirão das Neves foi registrado um grande número de imóveis vagos há mais de 8 anos. As unidades de padrão médio são as que apresentam as maiores taxas de ociosidade nos quatro municípios. Em segundo lugar (com exceção de Lagoa Santa), estão os domicílios de alto padrão, confirmando os dados obtidos pelo cruzamento entre vacância e renda dos chefes de família na RMBH (capítulo 2, FIG. 2.11). Conforme elucidado, a forma como os grupos com maiores rendimentos utilizam o espaço é importante para o estudo do fenômeno da vacância residencial na região. Também predominam os domicílios em más condições de conservação. Contudo, como já explicitado nem sempre o mau estado do imóvel é acompanhado por sua desvalorização econômica e muitos domicílios em péssimas condições permanecem com altos preços no mercado. Além disso, é comum que a vacância esteja acompanhada da ausência de garagem, de dívidas com os tributos municipais e da classificação do imóvel como de interesse histórico. Em Sabará, único núcleo histórico das amostras selecionadas, 60% das unidades vagas possuem algum tipo de proteção dos órgãos de tombamento.

TABELA 3.4 Caracterização da vacância residencial em Lagoa Santa, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia.

Tipologia	Lagoa Santa (%)	Ribeirão das Neves (%)	Sabará (%)	Santa Luzia (%)
Unifamiliar	66,7	25	36,4	39
Multifamiliar	5,5	8,3	15,1	29,3
Misto Unifamiliar	13,9	66,7	36,4	7,3
Misto Multifamiliar	13,9	--	12,1	24,4
Idade da construção	Lagoa Santa (%)	Ribeirão das Neves (%)	Sabará (%)	Santa Luzia (%)
Até 5 anos	--	--	--	2,5
5 a 10 anos	3,2	--	--	5
11 a 25 anos	3,2	33,3	--	15
26 a 50 anos	9,7	25	12,5	12,5
Acima de 51 anos	19,3	--	62,5	5
Outros/ sem informação	35,4	41,7	25	40
Tempo de vacância	Lagoa Santa (%)	Ribeirão das Neves (%)	Sabará (%)	Santa Luzia (%)
Menos de 1 mês	3,2	8,3	4,2	--
1 a 6 meses	6,5	25	12,5	17,5
7 a 12 meses	6,5	8,3	8,3	7,5
13 meses a 8 anos	13	8,3	29	17,5
Mais de 8 anos	--	33,5	--	--
Outros/ sem informação	70,8	16,6	54	57,5
Padrão da unidade	Lagoa Santa (%)	Ribeirão das Neves (%)	Sabará (%)	Santa Luzia (%)
Alto	16,1	33,3	16,7	22,5
Médio	64,5	41,7	75	50
Baixo	19,4	8,3	8,3	22,5
Outros/ sem informação	--	16,7	--	--
Estado de conservação	Lagoa Santa (%)	Ribeirão das Neves (%)	Sabará (%)	Santa Luzia (%)
Ruim	38,7	33,3	41,7	47,5
Médio	25,8	16,7	33,3	25
Bom	35,5	50	25	27,5
Imóveis...	Lagoa Santa (%)	Ribeirão das Neves (%)	Sabará (%)	Santa Luzia (%)
... de interesse histórico	--	--	60	--
... em dívida com o IPTU	*	73	46	53
... que não possuem garagem	20	80	80	55

Fonte: MINAS GERAIS, 2010b, 2010c, 2010d e 2010e. Dados trabalhados pela autora.

- 3 Multifamiliar** (parcialmente desabitado)
 Valor venal da edificação: R\$ 238.297,51
 Valor de mercado do lote: R\$ 600,00-1.000,00/m²
 Com garagem
 Tamanho residência: 51-100m²
 Padrão médio
 Estado de conservação bom
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010b, p.57-58. Dados trabalhados pela autora.



- 4 Unifamiliar**
 Valor venal da edificação: R\$ 64.128,16
 Valor de mercado do lote: R\$ 600,00-1.000,00/m²
 Com garagem
 Tamanho residência: 51-100m²
 Padrão alto
 Estado de conservação bom
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010b, p.63-64. Dados trabalhados pela autora.



- 5 Unifamiliar**
 Valor venal da edificação: R\$ 210.569,69
 Valor de mercado do lote: R\$ 1.000,00-1.500,00/m²
 Sem garagem
 Tamanho residência: 51-100m²
 Padrão médio
 Estado de conservação ruim
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010b, p.87-82. Dados trabalhados pela autora.



- 6 Unifamiliar**
 Valor de mercado do lote: R\$ 600,00-1.000,00/m²
 Com garagem
 Tamanho residência: maior que 200m²
 Padrão alto
 Estado de conservação médio
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010b, p.87-88. Dados trabalhados pela autora.



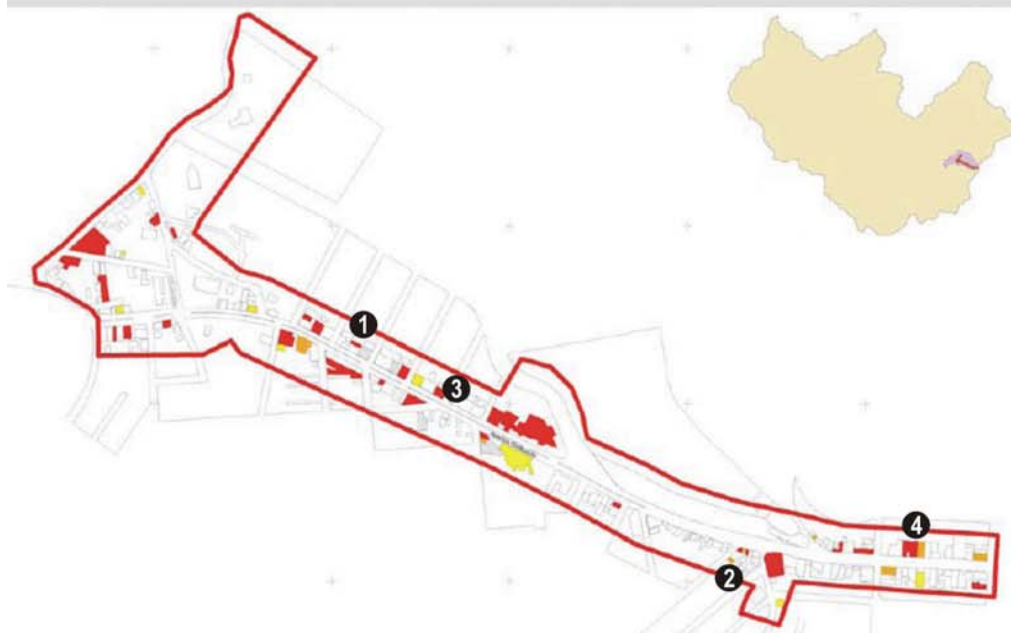
- 7 Misto Multifamiliar**
 Valor venal da edificação: R\$542.390,22
 Valor de mercado do lote: R\$ 1.000,00-15000,00/m²
 Sem garagem
 Idade construção: 11-25 anos
 Tamanho unidade: até 50m²
 Padrão médio
 Estado de conservação bom
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010b, p.95-96. Dados trabalhados pela autora.



- 8 Unifamiliar**
 Valor venal da edificação: R\$ 35.883,68
 Valor de mercado do lote: R\$ 400,00-600,00/m²
 Com garagem
 Tamanho residência: 51-100m²
 Padrão médio
 Bom estado de conservação
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010b, p.103-104. Dados trabalhados pela autora.



Vacância Residencial Ribeirão das Neves



Legenda

imóvel ocupado imóvel em construção imóvel parcialm. vazio imóvel totalm. vazio

Fonte: MINAS GERAIS, 2010c, p.31. Imagem trabalhada pela autora.

1 Unifamiliar

Em débito com o IPTU
 Valor venal da edificação: R\$ 9.668,48
 Valor de mercado do imóvel: R\$ 45.000,00-150.000,00
 Sem garagem
 Tamanho residência: 51-100m²
 Padrão médio - Estado de conservação ruim
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010c, p.38-39. Dados trabalhados pela autora.

**2 Unifamiliar**

Em débito com o IPTU
 Valor venal da edificação: R\$ 3.560,06
 Valor de mercado do lote: R\$ R\$ 45.000,00-150.000,00
 Com garagem
 Tamanho residência: 51-100m²
 Padrão médio - Estado de conservação bom
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010c, p.40-41. Dados trabalhados pela autora.

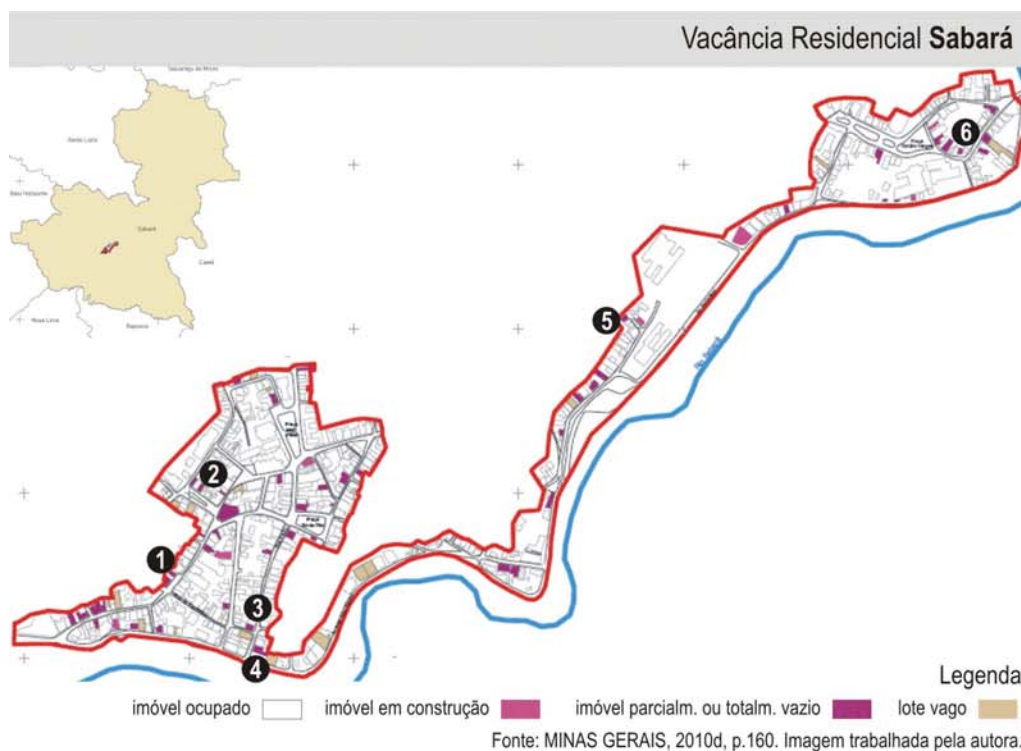
**3 Misto Multifamiliar**

Em débito com o IPTU
 Valor venal da edificação: R\$ 26.386,11
 Valor de mercado do lote: R\$ R\$ 45.000,00-150.000,00
 Sem garagem
 Tamanho residência: 101-200m²
 Padrão alto - Estado de conservação bom
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010c, p.45-46. Dados trabalhados pela autora.

**4 Misto Unifamiliar**

Valor venal da edificação: R\$ 44.668,83
 Valor de mercado do lote: R\$ R\$ 45.000,00-150.000,00
 Sem garagem
 Idade construção: 11-25 anos
 Tamanho residência: 101-200m²
 Padrão alto - Estado de conservação bom
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010c, p.56-57. Dados trabalhados pela autora.





1 Unifamiliar

Valor venal da edificação: R\$ 34.196,43
 Valor de mercado do lote: em torno de R\$ 500,00/m²
 Com garagem
 Idade construção: mais de 50 anos
 Tamanho residência: maior que 200m²
 Padrão médio
 Estado de conservação médio
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010d, p.40-41. Dados trabalhados pela autora.



2 Misto Multifamiliar

Em débito com o IPTU
 Valor venal da edificação: R\$ 11.429,61
 Valor de mercado do lote: em torno de R\$ 500,00/m²
 Sem garagem
 Idade construção: mais de 50 anos
 Padrão baixo
 Estado de conservação ruim
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010d, p.44-45. Dados trabalhados pela autora.



3 Multifamiliar

Valor venal da edificação: R\$ 22.572,09
 Valor de mercado do lote: em torno de R\$ 300,00/m²
 Sem garagem
 Tamanho residência: maior que 200m²
 Padrão médio
 Estado de conservação médio
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010d, p.48-49. Dados trabalhados pela autora.



4 Unifamiliar

Valor venal edificação: 21.574,94
Valor de mercado do lote: em torno de R\$ 300,00/m²
Com garagem
Idade construção: mais de 50 anos
Tamanho residência: maior que 200m²
Padrão alto
Estado de conservação ruim
Fonte: MINAS GERAIS, 2010d, p.50-51. Dados trabalhados pela autora.

**5 Multifamiliar vertical**

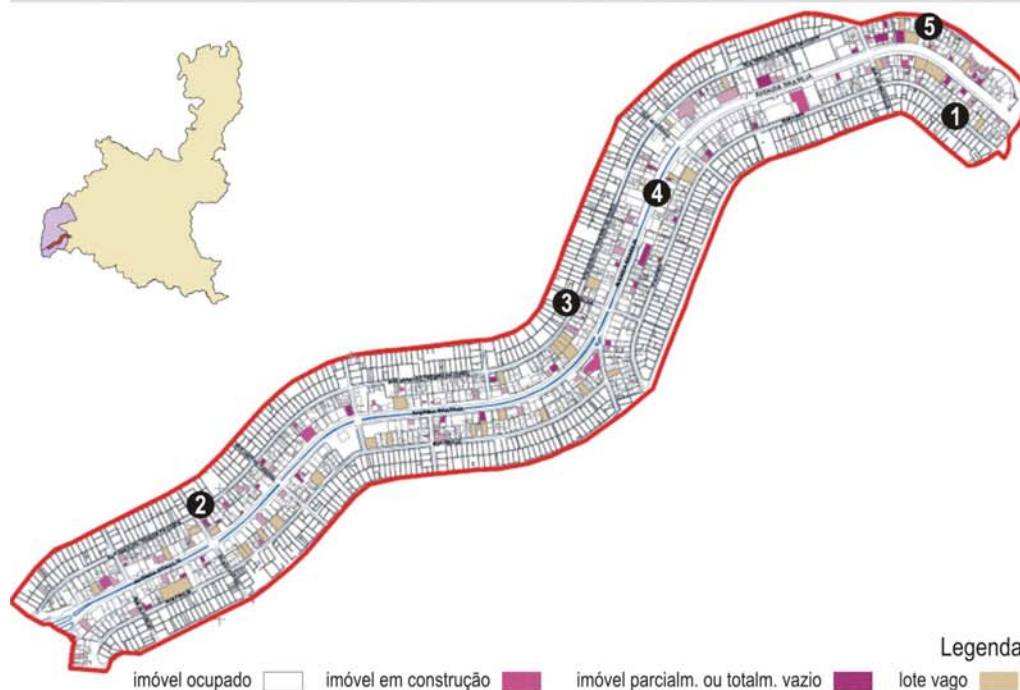
Em débito com o IPTU
Valor venal da edificação: R\$542.390,22
Valor de mercado do lote: em torno de R\$ 300,00/m²
Sem garagem
Tamanho unidade: até 101-200m²
Padrão alto
Estado de conservação bom
Fonte: MINAS GERAIS, 2010d, p.60-61. Dados trabalhados pela autora.

**6 Unifamiliar**

Em débito com o IPTU
Valor venal da edificação: R\$ 17.829,38
Valor de mercado do lote: em torno de R\$ 300,00
Sem garagem
Padrão médio
Estado de conservação ruim
Fonte: MINAS GERAIS, 2010d, p.66-67. Dados trabalhados pela autora.



Vacância Residencial Santa Luzia



Fonte: MINAS GERAIS, 2010e, p.297. Imagem trabalhada pela autora.

- 1 Unifamiliar**
 Em débito com o IPTU
 Valor venal da edificação: R\$ 104.099,85
 Valor de mercado do lote: em torno de R\$ 1.550,00/m²
 Com garagem
 Tamanho residência: 50-100 m²
 Padrão médio
 Estado de conservação ruim
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010e, p.39-40. Dados trabalhados pela autora.



- 2 Multifamiliar horizontal**
 Valor de mercado do lote: em torno de R\$ 340,00/m²
 Sem garagem
 Tamanho residência: 101-200 m²
 Padrão médio
 Estado de conservação médio
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010e, p.47-48. Dados trabalhados pela autora.



- 3 Unifamiliar**
 Em débito com o IPTU
 Valor de mercado do lote: em torno de R\$ 340,00/m²
 Com garagem
 Tamanho residência: até 50 m²
 Padrão médio
 Estado de conservação bom
 Fonte: MINAS GERAIS, 2010e, p.53-54. Dados trabalhados pela autora.



4 Unifamiliar

Valor venal edificação: R\$ 114.223,60
Valor de mercado do lote: em torno de R\$ 1.550,00/m²
Sem garagem
Idade construção: mais de 50 anos
Tamanho residência: até 50 m²
Padrão baixo
Estado de conservação ruim
Fonte: MINAS GERAIS, 2010e, p.63-64. Dados trabalhados pela autora.

**5 Multifamiliar horizontal**

Em débito com o IPTU
Valor de mercado do lote: em torno de R\$ 1.550,00/m²
Com garagem
Tamanho unidade: até 101-200m²
Padrão médio
Estado de conservação ruim
Fonte: MINAS GERAIS, 2010e, p.85-86. Dados trabalhados pela autora.



4 Vacância residencial e políticas públicas

4.1 Imóveis vagos e iniciativas internacionais – Estados Unidos (EUA)

A utilização de estruturas vagas ou abandonadas e a ocupação de lotes vazios e bem inseridos na malha urbana é uma preocupação de muitas cidades norte americanas que vêm acumulando experiências em torno do tema. Ainda que pertencentes a uma realidade distinta da brasileira, as práticas implementadas e os conhecimentos produzidos revelam maneiras de enfrentar a vacância de lotes e edificações de forma sistemática e continuada e podem servir de referência para as iniciativas nacionais. Dentre as principais causas encontradas para a vacância de lotes destacam-se o tamanho pequeno das parcelas, seu formato não convencional e sua localização⁸⁶. Abandono, perda de população, padrão de crescimento urbano periférico, falta de pagamento de tributos e execuções hipotecárias são as principais causas apontadas

⁸⁶ O *Center on Urban & Metropolitan Policy* do *The Brookings Institute* (Washington, DC) realizou em 1998 uma pesquisa sobre a vacância de lotes em 99 cidades norte americanas. Além das causas já destacadas, a especulação imobiliária e a existência de problemas de infraestrutura foram outros fatores destacados como causadores da vacância fundiária pela pesquisa: *“Overall, vacant land conditions in the 99 responding cities tended to be characterized by one or more of three fundamental conditions: the parcels were not large enough (56 percent of respondents), they were odd-shaped (45 percent), or they were in the “wrong” location (44 percent). These three characteristics individually, but especially in concert, seemed to limit the development potential of vacant land. For some cities (26 percent), the issue was temporal, that is, land stayed vacant for “too long.” Twenty-eight percent identified “other” conditions, among which were the holding of vacant land for speculative purposes, the presence of brownfields, or the existence of infrastructure problems”*(PAGANO e BOWMAN, 2000, p.7-8).

para a existência do grande número de imóveis desabitados nas cidades norte americanas. Diferente do Brasil, onde preponderam unidades em bom estado de conservação, retiradas do mercado pela simples falta de interesse dos proprietários em ocupá-las, nos EUA predominam edificações em situação de abandono pela incapacidade financeira das famílias em honrarem parcelas de crédito junto aos bancos, saldarem dívidas de impostos com os cofres públicos ou mesmo por considerarem o investimento na manutenção dos imóveis pouco vantajoso.

A *National Vacant Properties Campaign*⁸⁷ (NVPC) é uma campanha nacional que tem como objetivo divulgar informações, iniciativas e pesquisas sobre vacância imobiliária nos EUA e fornecer assistência técnica para agências e demais órgãos públicos interessados em promover ações de uso e ocupação de edificações e lotes vagos (NVPC, sd). A campanha destaca o abandono de propriedades como um fenômeno nacional que resulta na baixa arrecadação de impostos, desvalorização dos imóveis do entorno e em altos custos para os cofres públicos que arcam com o ônus das demolições. Além dos custos econômicos, custos sociais também são contabilizados tendo em vista que os imóveis vagos são considerados imãs de atividades criminosas e foco de doenças (NVPC, sd; NVPC, 2005a). A NVPC apóia ações espalhadas por todo país disseminando o ideário de "crescimento inteligente" (*smart growth*) segundo o qual os imóveis vagos devem ser vistos como oportunidades de negócio e desenvolvimento econômico para as cidades:

A reutilização de lotes vagos e estruturas abandonadas pode representar uma oportunidade para o crescimento econômico e recuperação de diversas áreas urbanas. Para uma cidade em rápido crescimento, como Charlotte [Michigan], ou para uma cidade com fronteiras fixas que está perdendo população, como a Filadélfia [Pensilvânia], lotes vagos continuam a ser um trunfo competitivo para implementar uma série de estratégias de desenvolvimento econômico: criação de empregos, incremento das receitas fiscais, melhoria da infraestrutura, transporte e atração de moradores. Para aqueles que trabalham com o conceito de crescimento inteligente, a reutilização estratégica de lotes vagos e de estruturas abandonadas pode representar uma excelente oportunidade para promover uma maior densidade e reduzir a tendência à suburbanização⁸⁸. (PAGANO e BOWMAN, 2000, p.1).

⁸⁷ A campanha é um projeto da *Smart Growth America* (SGA), *Local Initiatives Support Corporation* (LISC) e *Metropolitan Institute at Virginia Tech*. Ela conta com fundos provenientes da *Fannie Mae Foundation*, *U.S. EPA*, *Ford Foundation*, *C.S. Mott Foundation*, *Surdna Foundation* e *National Endowment for the Arts*. Para informações adicionais ver: <http://www.vacantproperties.org/>.

⁸⁸ *"The reuse of vacant land and abandoned structures can represent an opportunity for the economic growth and recovery of a diverse range of urban areas. For a city rapidly growing in population with the ability to expand political borders, like Charlotte, or for a city with fixed boundaries that is losing population, like Philadelphia, vacant land*

Desse modo predominam esforços para estimular investimentos, reocupar lugares que estão sendo abandonados e tornar as cidades economicamente mais competitivas⁸⁹. Por sua realidade econômico-social diversa, a abordagem norte americana não tem o mesmo enfoque esperado para uma ação a ser implementada em um país como o Brasil, para o qual os domicílios vagos, mais do que um alavanca econômica, são uma possibilidade real de solução do déficit habitacional existente. Entretanto, o estímulo para uma maior atenção e participação do Estado na resolução do problema e a necessidade de atuação na escala microlocal são apontamentos das iniciativas norte americanas nos quais uma política habitacional brasileira com foco na vacância imobiliária deve se espelhar. De acordo com Kromer (2002, p.3) é importante que as diversas esferas do governo, com ênfase na escala municipal, entendam a existência de imóveis vagos como um desafio para as cidades que devem ter seus líderes capacitados para o enfrentamento da questão. Além das lideranças governamentais, também é importante que a comunidade local seja envolvida. Segundo relatório da NVPC para a cidade de Youngstown (Ohio) "O desenvolvimento comunitário funciona melhor na escala da vizinhança, com foco na habitação e qualidade de vida dos moradores e suas famílias"⁹⁰ (NVPC, 2009, p.22). Embora nas experiências norte americanas o envolvimento comunitário sempre parta de uma organização governamental centralizada, a proposta de se enfrentar o problema da vacância em menor escala é importante de ser pensada para a realidade brasileira que deve estar aberta a iniciativas mais engajadas e autônomas da população.

Para sistematizar as ações a serem desenvolvidas a NVPC desenvolveu o chamado "Ciclo de revitalização de propriedades vagas" ("*Vacant Properties Revitalization Cycle*" – FIG. 4.1) que pretende conter todas as etapas para implantação e funcionamento de

remains a key competitive asset for implementing a number of economic development strategies: creating jobs, increasing tax revenue, improving transportation infrastructure, and attracting residents. For those working on smart growth issues, the strategic reuse of urban vacant land and abandoned structures can represent a key opportunity for encouraging greater density and reducing the push to develop suburban greenfields". (PAGANO e BOWMAN, 2000, p.1).

89 Para maiores informações ver NVPC (2005b, p.1) e KROMER (2002, p.8).

90 "*Community development works best at the neighborhood scale with a focus on housing and improving the quality of life for residents and their families*" (NVPC, 2009, p.22).

uma política com foco na vacância imobiliária. São elas: Estratégias de informação (1), Estratégias de prevenção e estabilização (2), Estratégias de aquisição e gestão (3) e Estratégias de reutilização e planejamento em longo prazo (4).

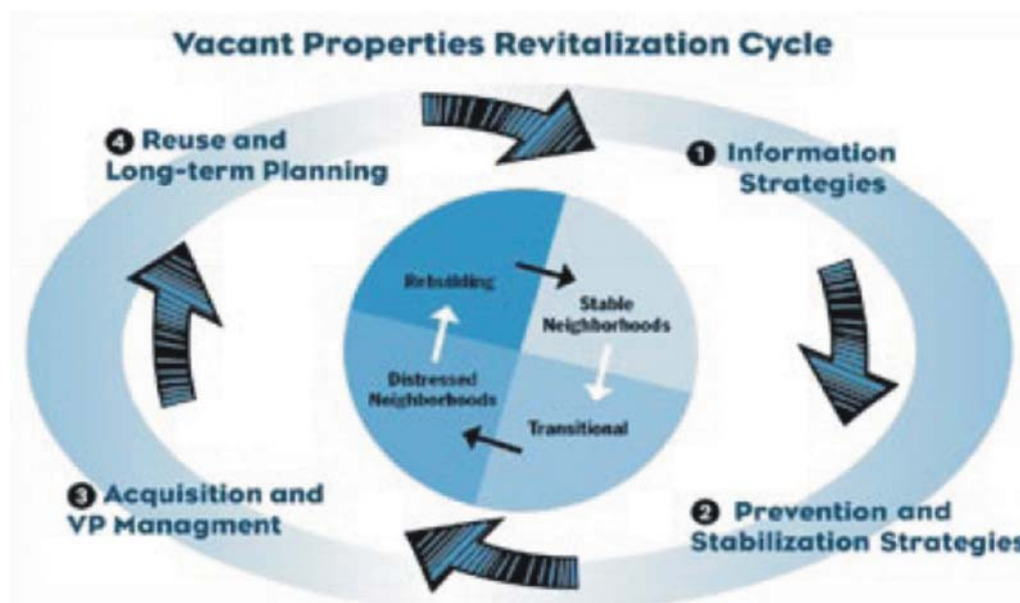


FIGURA 4.1 – Ciclo de revitalização de propriedades vagas - NVPC
Fonte: NVPC, 2009a, p.15.

Como **estratégia de informação (1)** é indicada a elaboração de um banco de dados de lotes e edificações baseado em uma coleta ampla e sistemática de informações a serem periodicamente atualizadas (como o banco de dados existente na Filadélfia – *Neighborhood Information System* – NIS, ver imagem 4.2). Essa indicação, parte da constatação de que o Censo norte americano não oferece um retrato completo e abrangente da existência e condição dos domicílios desocupados⁹¹ (PAGANO e BOWMAN, 2000); além disso, informações sobre lotes vagos não são coletadas, fato que também se repete no Brasil. De acordo com o relatório da NVPC apresentado para Cleveland (Ohio), acredita-se que “a falta de informações sistemáticas sobre os imóveis vagos é uma das razões para que até o hoje o problema não tenha sido

⁹¹ “No formal or standardized definition of vacant land exists. The U.S. Bureau of the Census does not collect data on the use of land. Census data contains information only on vacant residential structures; the Census has no data on vacant land (as opposed to buildings) and no data on non-residential structures. The Census also does not measure abandonment” (PAGANO e BOWMAN, 2000, p.2).

tratado com a urgência que merece⁹² (NVPC, 2005b, p.21). Ainda segundo o relatório, os dados do banco devem ser regularmente atualizados e disponibilizados para uma ampla gama de usuários (dados confidenciais podem ser protegidos por uma senha, se necessário). Além disso, as informações devem ser disponibilizadas em vários formatos (tabelas, gráficos e mapas que utilizem GIS) e é necessário que orientação e treinamento sejam oferecidos para usuários em potencial. Segundo a NVPC, a existência de uma banco de dados acessível ao público em geral é uma forma de sensibilizar a opinião pública e os moradores sobre os problemas das vizinhanças⁹³ (NVPC, 2009a, p.16).

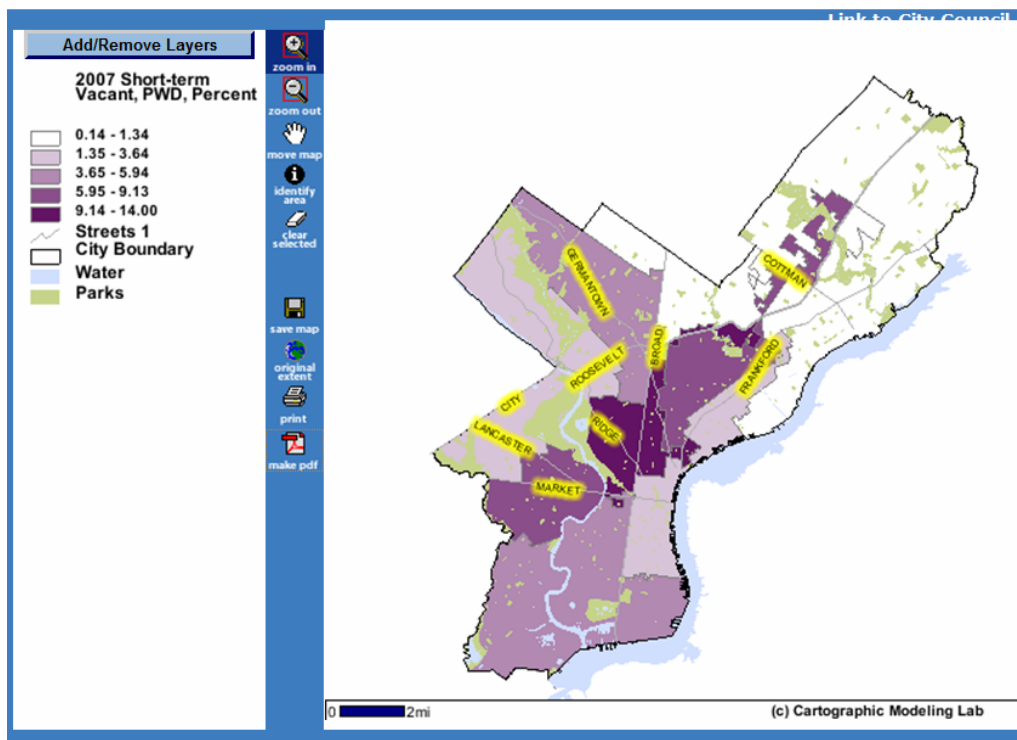


FIGURA 4.2 – Página do banco de dados NIS - Taxas de vacância em diversas áreas da Filadélfia

Fonte: Disponível em: <<http://cml.upenn.edu/nis>>. Acesso em out/ 2010.

92 "We believe that the lack of this information is one reason why vacant properties have not been addressed with the urgency they deserve. The city's decision makers do not have accurate data on the number of vacant properties, where they are located, what costs the city incurs each year to deal with them, or the extent to which they diminish property values and destabilize the city's neighborhoods." (NVPC, 2005b, p.21).

93 "One of the most promising strategies is to develop a neighborhood typology based on a wide range of socio-economic indicators along with a comprehensive inventory of vacant property conditions. The challenge for many communities is how to systematically compile, maintain, and update these indicators as neighborhoods and properties move back and forth through the revitalization cycle. A growing number of cities have created real property information systems incorporating data from field work along with public data systems, such as records of water utility shutoffs, code enforcement cases, and foreclosure filings. 'Targeting' vacant property strategies, based on the neighborhood typology, can ensure selection of the right remedy for the right neighborhoods. Targeting can help focus the attention of policymakers, staff, and community groups to these neighborhoods and their problems. Effective targeting is also a cost-efficient method of achieving meaningful results" (NVPC, 2009a, p16).

Bancos de dados com essas características já foram criados para Cleveland, Los Angeles (Califórnia), Filadélfia, Minneapolis (Minnesota)⁹⁴, dentre outras cidades. Segundo a NVPC (NVPC, 2009a), o maior desafio tem sido a alimentação contínua do sistema, pois a “informação não se autogerencia”⁹⁵ (NVPC, 2005b, p.22). Relatórios de desligamento de luz obtidos junto às concessionárias (NVPC, 2009a, p.27), informações oficiais sobre execuções fiscais e hipotecárias e pesquisas de campo são algumas das fontes utilizadas (NVPC, 2009a, p.16). Cabe ressaltar que nenhum dos bancos de dados implementados apresenta formas de participação colaborativa dos usuários. A alimentação dos sistemas é centralizada e limita a participação das pessoas ao simples acesso aos dados.

Em estratégias de prevenção e estabilização (2) merece destaque a necessidade de revisões na política de crédito habitacional (2.1), atualizações na gestão institucional (2.2) e revisões no sistema jurídico (2.3). Os “empréstimos predatórios” para aquisição de casa própria (2.1) e sua conseqüente onda de execuções hipotecárias são apontados como uma das razões para a existência do grande montante de residências vagas nos EUA (NVPC, 2005b, p. 13). Como já mencionado, frente à incapacidade de honrarem as dívidas com instituições financeiras, famílias acabam perdendo suas residências que permanecem vazias durante um longo tempo, em propriedade dos credores. Como visto no capítulo 3 (item 3.2.5), situações como essa também ocorrem no Brasil.

Com relação à necessidade de atualizações na gestão institucional (2.2) destaca-se a resistência por parte de servidores públicos para a mudança de procedimentos (principalmente com relação à informatização dos dados) e a fragmentação dos órgãos e agências que cuidam de questões pertinentes às propriedades imobiliárias vagas. Em decorrência desses fatores, muitas vezes há sobreposição de atividades e

94 Os bancos de dados mencionados podem ser acessados pelos seguintes endereços: Cleveland (NEO CANDO): <http://neocando.case.edu/cando/admin/login.jsp>; Los Angeles (Neighborhood Knowledge Los Angeles - NKLA): <http://datamob.org/datasets/show/neighborhood-knowledge-los-angeles-nkla-data>; Filadélfia (Neighborhood Information System – NIS): <http://cml.upenn.edu/nis/> e Minneapolis (Minneapolis Neighborhood Information System), ainda não disponível na internet.

95 “*Information does not manage itself*” (NVPC, 2005b, p.22).

retrabalho desnecessários. Segundo Kromer (2002, p.12) as questões administrativas (mais do que os problemas técnicos) são os maiores obstáculos potenciais para a implementação de ações para o combate à vacância de lotes e edificações. Iniciativas como a montagem do banco de dados enfrentam obstáculos com a coordenação interdepartamental, preocupações com confidencialidade dos dados e discordâncias políticas.

Para articular todas as ações fragmentadas em torno do tema, a cidade de Pawtucket (Rhode Island) criou um conselho que inclui representantes de sete departamentos diferentes para coordenar seus esforços na mobilização de propriedades vagas e abandonadas. A cidade criou uma equipe que trabalha em tempo integral para dar suporte a todas as decisões da prefeitura. De acordo com dados municipais, esses esforços, em conjunto com reformas na legislação estadual, tornaram possível uma considerável redução do montante de imóveis vagos na cidade (NVPC, 2005b). É importante ressaltar que embora a existência de várias agências e departamentos que tratam das propriedades vagas e abandonadas seja vista como um obstáculo, ela evidencia que a vacância de unidades construídas não é ignorada pelos municípios estadunidenses como acontece no Brasil. É provável que isso ocorra em parte pelo fato de que nos EUA predominam edificações em situação de abandono que usualmente revelam sinais visíveis de desocupação (como vidros quebrados e falta de manutenção) prova disso é que são os vizinhos das unidades abandonadas que muitas vezes denunciam sua existência à Prefeitura (PAGANO e BOWMAN, 2000, p.2).

As revisões do sistema jurídico (2.3) dizem respeito a cinco demandas distintas: desburocratização de transações jurídicas dos imóveis devedores de impostos ou em situação de abandono, cobrança de responsabilidade legal do proprietário, simplificação do acesso municipal aos imóveis vagos estaduais e federais e revisão das legislações edilícia e de zoneamento. Em Cleveland, por exemplo, formas de facilitar a execução fiscal de propriedades e a transmissão voluntária de unidades devedoras de impostos para o banco de propriedades municipais estão sendo pensadas. A ideia é que o tempo entre infração e encerramento seja reduzido (NVPC, 2005b). A cobrança da responsabilidade legal do proprietário sobre o imóvel também é

um aspecto importante. Os consultores da NVPC sugerem que todo proprietário que tiver seu imóvel vago por um período determinado (cerca de 6 meses, por exemplo) deva registrar obrigatoriamente a situação de sua propriedade junto à Prefeitura. Proprietários não residentes na cidade devem designar um representante para agir em seu nome. A partir de um determinado período de vacância, os impostos prediais deverão sofrer um aumento gradativo até sua desapropriação, caso o imóvel permaneça desocupado (NVPC, 2005b, p.11). Esse artifício, semelhante ao IPTU Progressivo brasileiro, já foi implementado em Wilmington (Delaware), onde a taxa gradativa sobre a propriedade vaga é associada a uma lei municipal que obriga os proprietários a registrarem seus imóveis vagos⁹⁶ (NVPC, 2005b, p.11).

Facilitar o acesso municipal aos imóveis vagos estaduais e federais é uma recomendação de Kromer (2002, p. 32) para Baltimore e Filadélfia que já está sendo posta em prática pela legislação brasileira para o caso de imóveis vagos da União. Como será visto nos itens seguintes, a lei federal 11.481/2007 que dispõe sobre a regularização fundiária é um avanço nesse sentido e pode ser um estímulo para a criação de leis estaduais com o mesmo propósito. Além disso, segundo a NVPC em relatório elaborado para a cidade de Youngstown, revisões nas legislações edilícia e de zoneamento também são importantes (conforme já apontado pelo capítulo 3 - item 3.2.1):

As leis de zoneamento e construção podem se tornar uma barreira para a reutilização de propriedades vagas. Muitos desses códigos foram elaborados para padrões de crescimento periférico. Outros não anteciparam o nível de abandono e desinvestimento que está ocorrendo em algumas áreas. Como Youngstown começa a implementar ações para cuidar de suas propriedades vagas (como a utilização do banco de terras), é prudente que a lei de zoneamento seja revisada para facilitar formas novas e inovadoras de reutilização dos imóveis vagos [...]. Muitos desses imóveis irão envolver uma variedade de usos verdes, como agricultura urbana e jardins comunitários, que demandarão mudanças nos códigos existentes. O mesmo desafio será enfrentado para o redesenho global das vizinhanças. A cidade deverá

96 A NVPC não deixa claro quais seriam as punições para o proprietário (perda da propriedade, por exemplo) no caso do não registro do imóvel. Essa informação seria importante para que efetividade dessa medida fosse checada. "Registration ordinances basically require owners of properties that have become vacant or abandoned for a certain length of time (e.g., six months or more) to register formally with the local government. Such registration ordinances provide the local government with a point of contact in case the property becomes a public nuisance, and they encourage the owner to devise a timely rehabilitation plan by imposing a sliding fee: the longer the property remains vacant, the greater the fee" (NVPC, 2005b, p.11).

criar zonas especiais de sobreposição para áreas com sérios níveis de vacância e abandono . (NVPC, 2009b, p. 52).

Embora não tenham sido encontradas maiores explicações sobre as “zonas especiais de sobreposição” mencionadas, pode-se estimar que elas se aproximem da distinção entre ZEIS e AEIS proposta em discussões de leis de uso e ocupação brasileiras. Em Belo Horizonte discute-se que a AEIS, diferente da ZEIS, não necessita de uma demarcação prévia e regulamentada em lei. Desse modo, ela funcionaria como uma espécie de sombreamento, mais simples de ser aplicado pela Prefeitura em áreas pulverizadas como edifícios ou lotes isolados, ou pequenos conjuntos. Revisões na legislação edilícia, por sua vez, foram colocadas em prática no estado de Maryland que elaborou um código de obras específico para a reabilitação. A nova regulamentação propõe o ajuntamento de leis sobre reabilitação já existentes, estabelece padrões para os projetos de reabilitação distintos dos exigidos para novas construções e prevê demandas legais diferentes segundo o grau de complexidade da reabilitação, ou seja, quanto menor o projeto, mais simples será sua aprovação junto aos órgãos competentes (KROMER, 2002, p.35). Como já visto (item 3.2.1), proposta similar também foi implementada pela lei municipal 9.326/2007, de Belo Horizonte.

As **estratégias de aquisição e gestão (3)** são uma parte do “Ciclo de Revitalização de Propriedades Vagas” bastante específica da realidade norte americana. Como visto, predominam nos EUA unidades abandonadas, cujo proprietário muitas vezes não consegue ser identificado. Como solução para o problema, são propostos bancos de terra alimentados pela aquisição pública dos imóveis edificadas que, na maioria dos casos, são demolidos e dão lugar a pequenos parques e praças verdes – exemplos das **estratégias de reutilização e planejamento (4)** adotadas. De acordo com a NVPC essas estratégias constituem a parte mais crítica do ciclo de revitalização e

97 "At some point local zoning and building codes become a barrier to the reuse of vacant properties. Many of these codes were designed and written for patterns of suburban growth. Other regulations did not anticipate the level of blight and disinvestment that is present in some areas. As Youngstown begins to reform its essential vacant property systems, such as land banking, it would be prudent to reexamine its zoning code and land development processes to facilitate new and innovative forms of vacant property reuse. [...] As for zoning reform, many of these vacant properties will involve a variety of green uses, such as urban agriculture and community gardens, that would likely demand changes to existing codes. The same challenge might also surface with the wholesale redesign of neighborhoods. The city might want to create special overlay zones for those neighborhoods with serious levels of vacancy and abandonment". (NVPC, 2009b, p. 52).

demandam abordagens criativas. Segundo relatório da campanha para a cidade de Youngstown, em áreas

[...] com imóveis pulverizados, o 'enchimento de casas', uso misto das edificações e pequenos parques podem ser adequados. À medida que o abandono aumenta, as comunidades devem adotar a demolição em larga escala e, posteriormente, um mix de opções de reutilização. Esses lugares devem considerar opções de uso permanentes e provisórias que incluam infraestrutura verde (ex: parques, espaços abertos, sistemas para reaproveitamento de águas de chuva, trilhas, lazer e agricultura urbana)⁹⁸ (NVPC, 2009a, p.17).

A ocupação de casas abandonadas ou "enchimento de casas" (*infill housing*) é uma ideia que parte da constatação de que a cidade não necessita de novas unidades habitacionais. Segundo o relatório, a quantidade de moradias vazias supera a demanda potencial estimada para o futuro e novas construções poderiam comprometer ainda mais um mercado de moradias já frágil incrementando o número de unidades abandonadas⁹⁹ (NVPC, 2009b, p.40). O "*urban greening*" é uma estratégia pensada para a ocupação imediata de lotes vagos. Cleveland, Flint e cidades da Pensilvânia¹⁰⁰ têm colocado em prática ações nesse sentido, promovendo redes de caminhos verdes, jardins comunitários, pequenos parques e espaços de recreação. Na Pensilvânia, onde a iniciativa assume uma escala mais abrangente, os moradores fazem a indicação dos lugares e se envolvem com a limpeza, criação e manutenção dos espaços. Desabrigados e ex-presidiários são contratados para colaborar com as atividades e, de acordo com estudos, as propriedades adjacentes aos lotes verdes criados, foram valorizadas em cerca de 20% (NVPC, 2009b, p.51).

98 "In relatively stable or transitional neighborhoods with a handful of vacant properties scattered throughout, infill housing, mixed-use developments, and pocket parks might be appropriate. As the level of abandonment increases, communities must adopt large-scale demolition strategies and a different mix of reuse options. These places must consider interim and/or permanent uses that include green infrastructure (e.g., parks, open space, stormwater filtration, trails, recreational facilities, and urban agriculture)". (NVPC, 2009a, p.17).

99 "Good strategy is not only a matter of targeting resources, but determining which investments are appropriate for a particular area. Youngstown has no need of more housing units as such; the quantity of housing still standing in the city exceeds potential demand for the foreseeable future. What it needs are housing units that can make a difference in terms of strengthening neighborhoods and building markets. In order to do that, policies and programs must be sensitive to market and neighborhood conditions. New construction of subsidized housing – either for homeownership or Low Income Tax Credit rental development – in an area that contains a surplus of housing priced to sell or rent at comparable or lower levels, for example, is likely to further undermine an already weak private market, increasing the number of abandoned units". (NVPC, 2009b, p.40).

100 Para maiores informações, ver Pennsylvania Horticultural Society (PHS). Disponível em: <http://www.pennsylvaniahorticulturalsociety.org/home/index.html>

A “Tipologia de Bairros” é a ferramenta indicada pela NVPC para o planejamento a médio e longo prazos. Com algumas semelhanças aos tipos de espaços cotidianos propostos pela equipe HVQ-PDDI, a Tipologia de Bairros se baseia nas características do mercado imobiliário (aquecido, frágil etc.) e análises demográficas tendo como objetivo ajudar os líderes locais e a comunidade a escolherem estratégias de atuação específicas para cada tipo de situação. Taxas de vacância, preço venal das habitações, tipo de ocupação do proprietário e idade de construção são algumas das informações coletadas que ajudam na classificação dos bairros em categorias como “em transição”, “em recuperação” etc. Os bairros da categoria recuperação, por exemplo, exigem os maiores níveis de intervenção por meio da aquisição pública de propriedades em grande escala e sua posterior demolição¹⁰¹, já os bairros com grande perda populacional seriam os candidatos mais adequados para a promoção de “*urban greening*”. Exemplos de cidades que aplicaram a tipificação de bairros como ferramenta de planejamento são Baltimore e Filadélfia¹⁰².

Todo exposto evidencia que a mobilização do estoque imobiliário vago tem se tornado uma preocupação norte americana, seja por intermédio de sua integração às agendas políticas, seja por ações não governamentais. As várias iniciativas enumeradas demonstram alternativas reais para a identificação, tratamento e controle do problema. A realidade brasileira, contudo, se revela menos engajada. Como visto, no caso da vacância residencial, as prefeituras sequer têm consciência do volume de imóveis vazios em seus territórios, pois ao contrário dos lotes vagos, os domicílios ociosos não são visíveis na mancha urbana. Tal quadro assume contornos mais perversos quando comparado às altas taxas de déficit habitacional no país. Diferente dos Estados Unidos, o cenário brasileiro é marcado pela contradição entre imóveis vagos e carência

¹⁰¹ Apesar de aparentemente contraditória, a demolição de edificações em bairros classificados como “de recuperação” é uma ação recomendada, pois segundo Kromer, nesses bairros com altas taxas de vacância e um mercado imobiliário praticamente inexistente, o estoque vago encontra-se em condições de total deterioração. “Redevelopment neighborhoods languish: They have significantly deteriorated housing stock, with dense concentrations of vacancy. The real estate market in these neighborhoods is the weakest in the city and is not expected to stabilize and recover in the short term. Accordingly, recommended public action includes vacant-property acquisition and the demolition of “surplus” vacant housing, followed by the development of cleared land for new uses, including recreation, as well as retail and other job-generating uses. Other public action includes conventional and scattered-site public housing rehabilitation and the development of CDBG/HOME-financed affordable housing”. (KROMER, 2002, p.15)

¹⁰² Para maiores informações ver Kromer (2002, p.13-16).

habitacional. Para a mudança desse cenário, **estratégias de reutilização e planejamento (4)** poderiam constituir os primeiros esforços de uma política pública nacional visando a mobilização do estoque ocioso para a promoção de HIS. Como já demonstrado, o potencial desse estoque atualmente está longe de ser aproveitado para sanar o déficit habitacional no país. Para isso, faz-se necessário conferir maior visibilidade ao fenômeno da vacância residencial e prolongar as cadeias de vacância. Nesse sentido, **estratégias de informação (1)** e **de prevenção e estabilização (2)** também deveriam ser implementadas. Essas alternativas serão abordadas mais detalhadamente no desenho de uma política pública para a redução da vacância imobiliária na RMBH (item 4.5), ao final desse capítulo. Por ora, serão contempladas algumas iniciativas que já apontam para uma tentativa de reversão do quadro de vacância residencial brasileiro e paulatinamente resultam nas novas legislações e políticas públicas a serem analisadas a seguir. Buscar-se-á avaliar em que medida ações para a mobilização do estoque vago compõem no emaranhado de instrumentos jurídicos e planos que regulamentam e conduzem os programas urbanos e a política habitacional, implementados em âmbito federal, estadual e municipal.

4.2 Imóveis vagos e políticas federais – Brasil

4.2.1 Política Nacional de Habitação (PNH)

A PNH foi criada em 2004, sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), que integra o MCidades. No que concerne ao aproveitamento do estoque de imóveis vagos/ subutilizados é possível destacar, dentre os seis¹⁰³ princípios da política habitacional, três que se relacionam diretamente à questão:

103 Os demais Princípios da PNH são (BRASIL, 2004):

- Direito à moradia, enquanto um direito individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988. O direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações;
- Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; e
- Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos.

(1) "Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana que possibilitem *melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada*" (BRASIL, 2004, p. 30, *grifos meus*);

(2) "Questão habitacional como uma política de Estado, uma vez que *o poder público é agente indispensável na regulação urbana e na regulação do mercado imobiliário*, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole mais de um governo" (BRASIL, 2004, p. 30, *grifos meus*);

(3) "Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais" (BRASIL, 2004, p. 30, *grifos meus*).

Duas diretrizes da PNH também merecem atenção:

(1) "promoção e apoio à integração da Política Fundiária e Habitacional de forma a viabilizar a produção de solo urbanizado com qualidade para a implantação de programas habitacionais, a regularização fundiária para programas de integração urbana de assentamentos precários e de *reabilitação de imóveis para fins de interesse social*" (BRASIL, 2004, p. 31, *grifos meus*); e

(2) "promoção e apoio à definição de mecanismos que viabilizem a obtenção de imóveis em áreas urbanizadas e bem localizadas para produção de habitação de interesse social pelos setores público, privado e associativo" (BRASIL, 2004, p. 31).

Esses princípios e diretrizes assinalam uma mudança de paradigmas na Política Habitacional a ser consolidada pelos três eixos principais dos quais dependem sua formulação e implementação: *Política Fundiária* (a), *Estrutura Institucional* (b) e *Política Financeira* (c).

Com relação à Política Fundiária (a), é destacado seu papel estratégico na garantia do insumo fundamental para a realização dos programas habitacionais: a terra. Seu acesso e função social devem ser assegurados pela aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, por meio dos Planos Diretores (PDs) municipais. Vários desses instrumentos se destinam ao combate da propriedade subutilizada ou não utilizada e abrem precedentes para a mobilização não somente do estoque de terras nessa condição, como também das edificações ociosas. Considerar a utilização desse estoque – um tema ainda novo nas políticas habitacionais – implica a geração de novos insumos para realização de programas habitacionais, conforme assinalam as diretrizes da política nacional. Ainda de acordo com a PNH, a Política Fundiária deve considerar o uso de terrenos e imóveis de propriedade do poder público (União, estados e municípios) na promoção habitacional. Para concretização desse objetivo os municípios devem receber apoio nas seguintes ações (BRASIL, 2004, p. 49): criação

de um sistema de informações e gestão de imóveis públicos; adequações na legislação para facilitar acesso a imóveis pelos programas; montagem de órgãos gestores de imóveis públicos e particulares; capacitação para gestão fundiária; formação de estoques como proteção contra possíveis valorizações; criação de políticas voltadas à redução de domicílios vazios através de mecanismos de estímulo à ocupação, como financiamento para reformas, fomento à demanda, como “bolsas-aluguel” e penalização em casos de especulação imobiliária; e, por fim, a elaboração de planos municipais para utilização dos imóveis e terrenos vazios. A lei federal 11.481/ 2007, que dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, é um importante apoio para a mobilização desse estoque.

Os dois outros eixos principais da Política Habitacional - *Estrutura Institucional* (b) e *Política Financeira* (c) – estão vinculados à criação do Sistema Nacional de Habitação (SNHab), definido como o principal instrumento da PNH¹⁰⁴. A nova *Estrutura Institucional* (b) prevê a integração dos três entes federativos com os demais agentes públicos e privados envolvidos com a questão habitacional. Com o objetivo de separar as demandas por habitação e também as fontes de recursos que viabilizam o acesso à moradia, são criados para o SNHab dois subsistemas: Sistema de Habitação de Mercado (SHM) e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Esse último é instituído pela lei federal 11.124/2005 que regulamenta seus princípios e diretrizes tendo como base, a PNH. Dentre eles, aparecem novamente três pontos associados à redução da vacância de lotes e edificações: a função social da propriedade, visando garantir o acesso à terra urbanizada; a prioridade para a utilização de áreas consolidadas e a utilização de imóveis do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais.

A *Política Financeira* (c) é responsável pelas regras que definem uma das principais premissas da PNH: a articulação entre recursos onerosos e não onerosos na promoção habitacional. Sua estratégia parte da constatação de que a classe média

104 A Política Nacional de Habitação conta com um conjunto de instrumentos a serem criados, pelos quais se viabilizará a sua implementação. São eles: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). (BRASIL, 2004, p. 29).

tem se apropriado dos recursos subsidiados para promoção pública de moradias, deixando a população de baixa renda – que, como visto, representa cerca de 90% do déficit habitacional total (ver capítulo 2, GRÁFICO 2.4) – sem alternativas que não a resolução informal do seu problema de moradia (BRASIL, 2007a, p.365). Para reverter esse quadro, o novo modelo se baseia numa concessão de subsídios inversamente proporcional à capacidade de pagamento dos beneficiários, classificados em cinco Grupos de Atendimento (GA)¹⁰⁵. Assim, o GA1 composto pelas famílias de menor renda, possui 100% de recursos subsidiados enquanto que, na outra ponta, os GA4 e GA5 compostos por famílias com maior capacidade de assumir um financiamento habitacional, contam somente com recursos onerosos. Em posição intermediária estão GA2 e GA3, o primeiro grupo dispõe de uma composição entre recursos onerosos e não onerosos, enquanto que GA3 conta apenas com recursos onerosos que são disponibilizados em condições mais favoráveis, por intermédio de descontos.

Aos diferentes grupos de atendimento também correspondem diferentes fontes de recursos. A lei federal 11.124/2005, que cria o SNHIS também institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)¹⁰⁶. Voltado para o atendimento estrito da população de baixa renda, esse fundo oferece 100% de recursos não onerosos e pode atender os grupos GA1 e GA2. Cabe registrar que a Lei 11.124/2005 prevê como uma das aplicações dos recursos do FNHIS a “recuperação ou produção de imóveis em áreas encortçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social”. Outro fundo que compõe o SNHIS é o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), desde sua criação em 1960, o fundo

105 Não há uma faixa de renda fixa para cada grupo, os valores variam segundo o padrão da cidade e o volume de subsídio concedido. De modo simplificado, fazem parte do GA1, as famílias com renda inferior a R\$400,00 em cidades não metropolitanas e inferior a R\$500,00, em cidades metropolitanas. A renda das famílias que integram o GA2 pode variar entre R\$400,00 e R\$1.000,00, podendo chegar aos limites de R\$1.200,00 e R\$1.400,00, dependendo do tipo de cidade e do subsídio requerido. Fazem parte do GA3, famílias com renda entre R\$1.200,00 e R\$2.000,00, assim como no caso do GA2, esse intervalo e também o volume de subsídio concedido podem variar segundo o tipo de cidade. GA4 e GA5 são famílias com rendimentos mensais superiores à essas faixas (valores vigentes em 2007) (Para maiores esclarecimentos, ver BRASIL, 2007b).

106 A lei federal 11.124/2005 estabelece que o SNHIS é composto por recursos advindos do: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e, também, de recursos provenientes de outros fundos que venham a compor o FNHIS. Existem, ainda no Sistema os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) que atendem programas habitacionais específicos como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Crédito Solidário.

representa a principal fonte de recursos para o financiamento das políticas de habitação e, segundo o novo modelo de concessão de subsídios, deve atender os grupos GA2, GA3 e GA4. Por fim, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que oferece um financiamento mais oneroso que o FGTS, não integra o SNHIS, e atende apenas o grupo GA5¹⁰⁷.

Outro instrumento para implantação da PNH criado pela lei federal 11.124/2005 é o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Esse plano, elaborado pela SNH entre 2007 e 2008, estabelece metas a médio e longo prazo com o horizonte de 2023. Segundo a SNH, o plano “deverá articular as instâncias de governo e superar a dispersão das ações e programas habitacionais, propondo novos arranjos institucionais de forma a articular as fontes de recursos públicos e sob gestão pública” (BRASIL, 2008b, np.). Além disso, o PlanHab também conta com a parceria do setor privado, que deve ter suas ações ampliadas, e com a mobilização dos movimentos sociais, numa ação conjunta para atendimento das demandas habitacionais. Para concretização dos objetivos traçados, são detalhados quatro eixos estratégicos: Financiamento e Subsídios (1), Arranjos e Desenvolvimento Institucional (2), Cadeia Produtiva da Construção Civil (3), e Política Urbana Fundiária (4).

O primeiro eixo do PlanHab (1) consiste no novo modelo de financiamento e subsídios previsto pela PNH e trata de um dos obstáculos mais mencionados para o equacionamento da questão habitacional no país: a solvabilidade da demanda. Merece destaque a proposta de criação de um “Fundo Garantidor de Financiamentos Habitacionais” que visa uma maior utilização dos recursos do FGTS para atender às faixas de renda com alto risco de crédito. Para tanto, serão utilizados recursos a fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU) e FNHIS, por meio de um programa de subsídios habitacionais que tem como foco o GA2.

O eixo Arranjos e Desenvolvimento Institucional (2) consiste na articulação entre entes federativos e nas estratégias de participação e controle social. Segundo PNH e PlanHab, as instituições públicas e os agentes privados devem operar sob uma mesma

107 Para maiores esclarecimentos, ver 2007b, p.14.

ótica, com conceitos e foco comuns. A principal estratégia do PlanHab para a concretização dos objetivos desse eixo é o fomento à elaboração de planos de habitação por parte de estados e municípios – Plano Estadual de Habitação (PEH) e Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) – que serão melhor detalhados adiante.

O terceiro eixo (3) tem como meta dinamizar a cadeia produtiva da construção civil e reduzir o custo final do produto habitacional. São estimulados a ampliação da produção e também a modernização de técnicas construtivas. Merecem destaque os objetivos de agilizar os procedimentos de aprovação, simplificar processos de licenciamento em âmbito local e tornar os registros cartorais menos morosos. Com relação à melhor utilização do estoque de imóveis vagos, essas últimas contribuições são importantes, pois poderão minimizar empecilhos existentes para a mobilização dos bens, como: situação fundiária complexa (propriedades federais e estaduais), propriedades privadas com a documentação não regularizada, dívidas nas concessionárias, dentre outros problemas.

A Política Urbana Fundiária (4), como já explicitado pela PNH, é um ponto crucial para o equacionamento da questão habitacional. Nesse eixo do PlanHab merecem destaque, mais uma vez, o estímulo à produção e regularização de HIS em imóveis da União (regulamentado pela lei federal 11.481/2007) e o fomento à produção de unidades habitacionais em áreas consolidadas e centrais. Sobre esta última meta cabe registrar a proposta para criação de um “Subsídio Localização”, voltado, especificamente, para áreas consolidadas e centrais de regiões metropolitanas e cidades de maior dimensão. Esse subsídio considera o custo mais elevado para a promoção de HIS nessas áreas e leva em conta as especificidades da rede urbana brasileira (BRASIL, 2007b, p. 13).

Todo exposto evidencia que ações para superar a contradição entre estoque vago e déficit habitacional no país começam a ser pensadas. Contudo, cabe registrar que, em certos momentos, a conjunção das metas estabelecidas pelo PlanHab pode resultar em contradições difíceis de resolver. O novo modelo de financiamentos e subsídios (1),

que se propõe a equacionar o problema da solvabilidade da demanda; os novos arranjos propostos (2), que visam ampliar a participação da iniciativa privada; e as estratégias para dinamizar a cadeia produtiva da construção civil (3) são todas, metas que apostam no equacionamento da questão habitacional por intermédio de estruturas de produção capitalistas tradicionais. Como visto no capítulo anterior, mesmo existindo possibilidades de acesso a subsídios por parte de famílias ou associações e cooperativas, financiamentos habitacionais direcionam seus recursos prioritariamente à indústria imobiliária. A ampliação da participação da iniciativa privada, proposta pelo eixo (2), confere peso ainda maior a esta afirmação.

Além disso, a dinamização da cadeia produtiva da construção civil (3) é uma estratégia, há tempos praticada, utilizada como medida para dinamizar o setor imobiliário, mantendo a atividade econômica e os níveis de emprego no país. Essa medida incorre no repetido erro de equiparar crescimento econômico a desenvolvimento social. Lefèbvre (2008) chama atenção para os resultados negativos de tal construção ideológica. Para o autor seus únicos resultados, antes do desenvolvimento social, são na verdade, sua paralisia, a destruição da natureza e o mal estar urbano. É fato que alternativas baseadas em ações sociais mais transformadoras, como o estímulo à promoção habitacional por sistemas autogeridos, com apoio de associações, cooperativas e assistência técnica, se fazem presentes no PlanHab. Há que se notar, no entanto, a pouca reflexão sobre a inclusão de tais sistemas no plano: ao lado das cooperativas e associações – sistemas alternativos de produção – são colocados sistemas baseados em arranjos produtivos autoritários, como as Companhias de Habitação (COHAB). Ou seja, sistemas alternativos comparecem literalmente como possíveis alternativas na cadeia produtiva convencional, o que é em princípio contraditório. Além disso, a ênfase dada às soluções tradicionais de equacionamento da questão habitacional, bem como as facilidades de que dispõem, tendem a fazer com que essas soluções se sobreponham às demais.

Às contradições internas de cada proposta, se somam conflitos decorrentes de sua articulação. Essas divergências se tornam claras ao confrontarmos os três primeiros

eixos com as estratégias traçadas pela Política Urbana Fundiária – quarto eixo estratégico do PlanHab. Em essência, essa política trata do acesso à terra e propõe instrumentos para o cumprimento de sua função social. Esses instrumentos, dentre os quais merecem destaque a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o IPTU Progressivo, tratam da retirada de determinadas áreas da disputa de capitais (PDDI-HVQ-3, 2010, p. 9) e contradizem, portanto, as premissas dos três primeiros eixos do PlanHab, que, como mencionado são todas baseadas na estrutura de produção capitalista tradicional. A própria proposta de mobilização do estoque de imóveis vagos para a promoção de HIS, tendo em vista que a pulverização da vacância não oferece condições para a realização de empreendimentos de grande porte, acaba tornando-se desinteressante para as ações da iniciativa privada, que, como já visto, sempre demandam escala de intervenção (FARAH, 1996). Há, desse modo, o risco de se incorrer num autoaniquilamento das proposições e de que as iniciativas que começam a ser esboçadas caiam no limbo dos planos que não saem do papel caso as contradições estruturais no equacionamento do problema habitacional não sejam superadas.

As ações do PlanHab estão agrupadas em quatro Linhas Programáticas de Atendimento (LPA), que possuem Programas (P) e Subprogramas (SP) próprios. São elas: LPA1 – Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais; LPA2 – Apoio à Melhoria da Unidade Habitacional; LPA3 – Produção da Habitação e LPA4 – Desenvolvimento Institucional. Dado o enfoque dessa pesquisa na mobilização do estoque de imóveis vagos, cabe abordar em detalhe, dois programas da LPA3, destacados no quadro a seguir:

QUADRO 4.1 Programas e Subprogramas LPA3 – Produção da Habitação – PlanHab

Programa	Subprograma
P 3A - Promoção de Novas Unidades Habitacionais Urbanas	SP 3A1 – Promoção Pública de Unidades Habitacionais Urbanas Prontas
	SP 3A2 – Promoção Privada de Unidades Habitacionais Urbanas Prontas
	SP 3A3 – Promoção por Autogestão de Unidades Habitacionais Urbanas Prontas
	SP 3A4 – Promoção de Unidades Habitacionais Urbanas para Arrendamento
P 3B - Promoção de Unidades Habitacionais em Áreas Urbanas Centrais	SP 3B1 – Promoção Pública de Unidades Habitacionais em Áreas Urbanas Centrais para Aquisição
	SP 3B2 – Promoção de Locação Social de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Consolidadas
P 3C – Programa para a Promoção de Loteamentos Urbanos com Oferta de Materiais de Construção e Assistência Técnica	
P 3D – Programa para a Promoção Pública ou por Autogestão de Unidades Habitacionais Rurais	

Fonte: BRASIL, 2007b. Dados trabalhados pela autora.

No programa Promoção de Novas Unidades Habitacionais Urbanas (P 3A), merecem destaque os subprogramas Promoção por Autogestão de Unidades Habitacionais Urbanas Prontas (SP 3A3) e Promoção de Unidades Habitacionais Urbanas Prontas para Arrendamento (SP 3A4). O primeiro deles não tem relação direta com a mobilização do estoque vago, mas se aproxima da questão ao considerar a autogestão, ou seja, a atuação das articulações sociais e políticas organizadas pelo acesso à moradia. Essas articulações deram origem a importantes experiências de ocupação em prédios abandonados – ações que muito contribuíram para tornar visível o problema do estoque ocioso em áreas consolidadas. O segundo subprograma objetiva promover a oferta de unidades habitacionais prontas para aquisição por meio de arrendamento, com opção de compra pelos beneficiários. De acordo com o PlanHab, as unidades podem ser produzidas em “empreendimentos a serem construídos; que se encontram em fase de construção, mas estão paralisados; *ou em edifícios reciclados ou reabilitados localizados obrigatoriamente em áreas urbanas consolidadas*” (BRASIL, 2007b, p.163, *grifos meus*).

O programa Promoção de Unidades Habitacionais em Áreas Urbanas Centrais (P 3B) busca atender duas demandas distintas: movimentos sociais organizados que reivindicam acesso à moradia e a permanência no centro da cidade, e grupos sociais dispersos (com níveis de renda distintos) que se interessam por morar nesses lugares. As áreas urbanas centrais devem ser definidas pelas municipalidades através dos instrumentos de planejamento e podem pertencer a dois tipos: centros históricos e

áreas consolidadas. Estas últimas são caracterizadas como porções da cidade totalmente urbanizadas, com alta densidade construída, polarizadoras da oferta de emprego e trabalho e dotadas de boas condições de acessibilidade. Segundo o PlanHab, a definição de centralidades no município deve ser guiada por pressupostos determinados:

[...] é muito importante que sejam utilizados os mesmos indicadores para definir claramente quais são as áreas urbanas centrais de cada município. Esta delimitação deve ser feita através do cruzamento dos indicadores de densidade de empregos, despovoamento com *ociosidade de infra-estrutura* e concentração de sistema de transporte coletivo e atração de viagens intra-urbanas e metropolitanas motivadas pelo trabalho e estudo (BRASIL, 2007b, p.165, *grifos meus*).

A Promoção Pública de Unidades Habitacionais em Áreas Urbanas Centrais para Aquisição (SP 3B1) e a Promoção de Locação Social de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Consolidadas (SP 3B2) são os dois subprogramas que compõem o programa Promoção de Unidades Habitacionais em Áreas Urbanas Centrais. De acordo com o PlanHab (2007b), o primeiro deles (SP 3B1) pode ser implantado em duas situações: edifícios reciclados/ reabilitados e vazios urbanos. O Plano destaca a reciclagem de edificações ociosas como uma estratégia que vai além da política habitacional, pois articula política fundiária, de mobilidade urbana e de recuperação do patrimônio histórico *vis a vis* a reabilitação e desenvolvimento das áreas consolidadas como um todo.

A produção de novas unidades em terrenos vazios também é considerada uma estratégia fundamental. Dado os altos valores da terra nessas localidades, são indicadas formas de ocupação mais compactas: “O aproveitamento máximo do terreno com altas densidades populacionais deve compensar os altos preços de terrenos das áreas centrais” (BRASIL, 2007b, p. 167). É neste ponto que o PlanHab traz uma importante inovação que contraria o senso comum das práticas habitacionais: ao invés de indicar soluções arquitetônicas verticalizadas em usuais plantas de formato “H”, considera-se “importante desenvolver projetos de tipologias horizontais com altas densidades, boa qualidade urbanística e arquitetônica e custos menores de execução e manutenção” (BRASIL, 2007b, p.167). Como possíveis entraves para a concretização dos objetivos desse subprograma pode-se destacar: a falta de linhas de

financiamento e crédito específicos e a propriedade condominial dos imóveis. Como já mencionado, a maioria deles pertence a muitos proprietários, o que dificulta as decisões e negociações para a intervenção. Mais uma vez, deve ser lembrada a lei federal 11.481/2007 que traz importantes avanços nesse sentido ao desburocratizar o acesso a imóveis de propriedade da União.

O subprograma para Promoção de Locação Social de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Consolidadas (SP 3B2) pretende garantir o acesso à moradia para pessoas incapazes de acessar programas para aquisição de imóveis, em função de seu alto valor. O PlanHab destaca que a locação social “[...] visa ainda permitir a mobilidade espacial dos beneficiários que necessitam mudar os locais de residência por motivos diversos como, por exemplo, melhor aproveitamento das oportunidades de trabalho” (BRASIL, 2007b, p. 170).

Somaria esforços a essas ações (SP 3A4, SP 3B1 e SP 3B2) a inclusão de entidades privadas sem fins lucrativos (cooperativas, associações etc.) como agentes promotores dos empreendimentos. A mobilização de imóveis vagos para promoção de HIS geralmente resulta em intervenções de pequena escala que não interessam à indústria imobiliária, pois não geram resultados quantitativos expressivos. Conforme será visto no item seguinte, esse é um dos principais obstáculos para a concretização dos objetivos do Programa de Arrendamento Residencial na modalidade reforma (PAR-Reforma), único programa federal que até então apresentou resultados concretos (ainda que tímidos) na promoção de HIS em imóveis vagos. Para que a articulação entre déficit habitacional e vacância de unidades seja de fato viabilizada “é preciso colocar em prática arranjos produtivos que favoreçam empreendimentos em pequena escala, admitindo reformas e adequações de moradias existentes, novas construções e melhorias no ambiente urbano microlocal” (PDDI-HVQ-4, 2010, p.282). Como já mencionado, cooperativas habitacionais e associações comunitárias são formas de autogestão urbana reconhecidas pelas políticas públicas¹⁰⁸, com destaque para a lei

¹⁰⁸ Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade), Política Nacional de Habitação (Lei Federal 11.124/2005), Sistema Financeiro da Habitação (Lei Federal 4380/64), Assistência Técnica destinada a famílias de baixa renda para projetos e construções de interesse social (Lei Federal 11.888/2008) e SNHIS (Lei Federal 11.124/2005).

federal 11.124/2005, que as reconhece como agentes promotores no âmbito do SNHIS. Em outros termos, “Isso significa reconhecer o cooperativismo autogestionário como prática competente e apta à execução das propostas públicas, em paridade com a iniciativa privada” (PDDI-HVQ-4, 2010, p.283).

Todo o exposto evidencia que, apesar da necessidade de ajustes, há um esforço positivo por parte das políticas federais, para introduzir a mobilização do estoque vago em áreas consolidadas como alternativa para o acesso à habitação. O ANEXO 1 traz um quadro-síntese dos quatro subprogramas analisados. Cabe atentar que às Linhas Programáticas de Atendimento, Programas e Subprogramas do PlanHab, correspondem programas de financiamento posteriores e anteriores ao plano, que se relacionam à sua categorização, baseada nas diferentes necessidades habitacionais. Muitas vezes o governo federal busca articular suas ações, promovendo um diálogo inter e intraministerial. As interações entre ministérios (MCidades, Ministério da Cultura - MinC, dentre outros) ou entre SNH e demais secretarias do MCidades, são alguns exemplos de articulações promovidas no âmbito das iniciativas de requalificação de imóveis urbanos, que estão relacionadas aos programas e ações federais contemplados a seguir.

4.2.1.1 Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

Destinado prioritariamente às famílias com renda inferior a 6 salários mínimos, o PAR é uma operação de aquisição de unidades residenciais em empreendimentos a serem construídos, em construção e a recuperar ou reformar para arrendamento residencial, com opção de compra ao final do prazo contratado (CEF, 2003). A Caixa Econômica Federal (CEF - órgão gestor) tem a propriedade fiduciária das unidades, que são adquiridas pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criado exclusivamente para atender ao programa. Considerado o precursor da possibilidade de recuperação e reforma de edifícios existentes para fins habitacionais o PAR, criado em maio de 1999 (Medida Provisória nº 1823) e convertido em lei em fevereiro de 2001 (lei federal nº 10.188/2001), tem uma modalidade específica para a reabilitação, o PAR-Reforma.

Segundo Maleronka “Essa possibilidade veio preencher uma lacuna histórica nas políticas habitacional e urbana brasileiras: ao mesmo tempo em que pode contribuir para o repovoamento dos centros urbanos, rompe com a lógica de segregação dos mais pobres nas regiões periféricas” (2005, p.2). Contudo, as possibilidades abertas pela modalidade específica, tendo ainda em vista as altas taxas de vacância das cidades brasileiras, não foram suficientes para estimular sua difusão em larga escala. Hoje, após mais de 10 anos do lançamento do programa, poucas foram as unidades de fato viabilizadas pelo PAR-Reforma. De acordo com Maleronka (2005), os problemas que inviabilizam os empreendimentos nessa modalidade são diversos. Obstáculos gerais que afetam todos os tipos de programas habitacionais (1), dificuldades com a aquisição dos imóveis (2), especificidades técnicas das obras de reforma (3), expedientes burocráticos para a aprovação dos empreendimentos (4), inexistência do fator escala na produção (5) e a não alocação dos recursos disponibilizados por modalidade do programa (6) são alguns dos entraves destacados.

Comprometimento do proprietário do imóvel com propostas incertas, morosidade das aprovações, problemas de matrícula, dívidas tributárias e falta de verba para projetos e estudos preliminares são alguns dos obstáculos apontados que podem ocorrer com qualquer empreendimento habitacional de iniciativa pública ou particular (1). A aquisição do imóvel (2), entretanto, pode tornar-se mais complexa em empreendimentos que implicam em reforma. O alto custo das edificações se mostrou um dos maiores obstáculos para a difusão do programa. Enquanto na construção de novas unidades (PAR-Construção) o custo de aquisição dos imóveis em geral fica abaixo de 20% do total do empreendimento, em obras do PAR-Reforma esse percentual pode superar 60% do custo final¹⁰⁹ (MALERONKA, 2005). Muitas vezes, isso ocorre em função do oportunismo de proprietários que diante da demanda pública, sobrevalorizam seus imóveis à espera de modificações nas regras do programa ou de outras oportunidades mais lucrativas. Para diluir o alto preço do imóvel e garantir o

¹⁰⁹ Obviamente, não se pode esperar que o custo de um imóvel edificado se equipare ao custo de um terreno vago. Para o PAR-Construção, segundo a composição de custos das empreiteiras, o valor do terreno deve representar 10 a 20% do custo final do empreendimento. Para o PAR-Reforma, estendeu-se essa margem para o limite de 25%. Contudo, não se sabe ao certo em que fatores a composição de custos das construtoras está baseada e em que nível o aproveitamento da estrutura existente é considerado um fator de economia para a obra.

lucro dos promotores, força-se uma subdivisão excessiva da edificação que, em geral resulta em unidades de pouca qualidade e em dificuldades construtivas.

A especificidade técnica das obras de reforma (3) é outro entrave importante para a difusão do programa. A adequação das edificações às novas necessidades, regulamentações e a um novo contexto urbano pode ser extremamente complexa, tendo em vista que sua execução se baseou em necessidades de uso e legislações que, na maioria das vezes, diferem dos padrões e da regulamentação atuais. Além disso, o alto grau de imprevisibilidade das reformas impede uma maior racionalização dos empreendimentos que, somada ao formato do programa que impossibilita reajustes no decorrer da obra, acaba prejudicando todo o processo. Outro entrave decorrente do desenho proposto para o PAR-Reforma é a burocracia na aprovação dos empreendimentos (4). O procedimento é engessado e não considera a escala do projeto. Isto quer dizer que uma proposta para a execução de 10 unidades deverá passar pelas mesmas etapas e procedimentos (certificações, análises de risco de crédito etc.) de um outro empreendimento com 100 unidades, por exemplo.

A inviabilidade de uma produção em escala (5) também é um obstáculo importante. Empreendimentos habitacionais de reabilitação não geram resultados quantitativos expressivos tornando a modalidade reforma pouco interessante para a indústria imobiliária se comparada ao PAR-Construção, que possibilita que até 500 unidades habitacionais em um mesmo empreendimento sejam construídas. De outro modo, a reforma de edificações vazias para a promoção habitacional possibilita a obtenção de ganhos coletivos do ponto de vista ambiental e urbano, que não interessam à indústria da construção. Maleronka chama atenção para a falta de interesse generalizada em obras desse tipo no país: "O nosso modelo de cidade é um modelo de cidade que se reconstrói, a reforma e a reciclagem de edifícios não fazem parte do cenário urbano brasileiro. Do ponto de vista da indústria da construção civil, é melhor fazer de novo que recuperar o existente" (2005, p.72). Além disso, a falta de alocação dos recursos por modalidade do programa (6) também dificultou a difusão da reforma frente a possibilidade das construtoras em optarem pelo PAR-Construção, mais adequado aos

modos de produção tradicionais, convencionalmente utilizados pela indústria imobiliária.

Todos os fatores somados levam a um desinteresse generalizado da indústria imobiliária pelo PAR-Reforma. Tendo em vista que as empresas construtoras são os únicos agentes permitidos pelo programa para a realização das obras, a modalidade acabou sendo esquecida. Experiências em São Paulo evidenciam que não houve, em nenhum caso, interesse espontâneo da iniciativa privada pela modalidade reforma¹¹⁰. Os empreendimentos realizados foram todos propostos por associações encabeçadas por movimentos de luta pela moradia, reconhecidas como agentes promotores após negociação com órgãos federais. Segundo Maleronka,

[...] os movimentos teriam autonomia para definir os projetos - com o auxílio de suas assessorias técnicas - e suas demandas. Caberia ainda à organização popular encontrar uma empreiteira disposta a realizar as obras. Essas foram as 'concessões' feitas pelo banco. *A realização das obras em regime de mutirão com autogestão foi considerada impossível.* (MALERONKA, 2005, p.41, *grifos meus*).

Todo exposto leva a crer que o desenho restritivo e pouco flexível do programa limitou sua difusão e potencial como uma política habitacional inovadora. Em especial cabe destacar a exclusividade da iniciativa privada na execução dos empreendimentos mesmo após o reconhecimento das entidades como agentes promotores. Não é de se estranhar, que a construção de habitações novas tenha sido privilegiada pelos agentes executores que permanecem construindo empreendimentos novos, padronizados e implantados em áreas periféricas, ainda que a malha urbana existente ofereça possibilidades para comportar moradias em número suficiente. Ao mesmo tempo, arranjos produtivos alternativos como a autogestão, que "envolvam a comunidade e viabilizem pequenos empreendimentos sem lucro, mas com remuneração do trabalho" (PDDI-HVQ-4, 2010, p.207) são sumariamente descartados, ainda que se configurem

¹¹⁰ Depoimentos colhidos por Maleronka evidenciam o pouco interesse da indústria imobiliária em empreendimentos do PAR-Reforma:

"Hoje as duas empresas que foram pioneiras - a Cury e a Tarraf - estão saindo fora. Porque não deu escala. A gente pagou para aprender e não continuou. Então todas as outras que entrarem vão passar por tudo aquilo que a gente passou. Pode ser que o cara não se interesse mais depois que ele fizer a primeira. Muitas empresas têm recusado. Hoje as empresas estão recuando, ou porque o cara sente o problema, porque já ouviu alguma coisa, ou então estão aparecendo umas construtoras menores interessadas". Entrevista do engenheiro Argemiro Jonas da Silva (Construtora Tarraf Ltda) concedida a Camila Maleronka em outubro de 2003. (MALERONKA, 2005, p.59).

"Apesar da insatisfação financeira, eu tive uma grande satisfação pessoal de entregar esses prédios, mas nós não somos uma empresa beneficente e não podemos perder dinheiro (...) Pessoalmente eu adoro esses projetos, mas não vou mais ter prejuízo". Entrevista do Engenheiro Fábio Cury (Cury Empreendimentos Imobiliários Ltda) concedida a Camila Maleronka em novembro de 2003. (MALERONKA, 2005, p.60).

como opções mais adequadas ao perfil dos empreendimentos do PAR-Reforma que se mostraram pouco interessantes para a indústria da construção¹¹¹.

4.2.1.2 Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)

O programa MCMV, instituído pela lei federal 11.977/ 2009, compreende os Programas Nacionais de Habitação Urbana (PNHU) e Rural (PNHR), além do Programa MCMV Entidades (MCMV-E), regulamentado pela Instrução Normativa nº 36, de 15 de julho de 2009. Os dois primeiros têm como proponentes as empresas do ramo da construção civil, enquanto o último é promovido por organizações sem fins lucrativos (cooperativas, associações etc.). PNHU e PMCMV-E oferecem modalidades que contemplam a aquisição e requalificação de imóveis existentes em áreas consolidadas, no entanto, para o PNHU a ação ainda carece de regulamentação (BRASIL, 2010a, p.33). De modo geral, os critérios de prioridade estabelecidos pela lei que institui o MCMV fomentam a ocupação de áreas consolidadas e já providas de infraestrutura. Ou seja, municípios que possuem os instrumentos do Estatuto da Cidade regulamentados e onde há a possibilidade de doação de terrenos públicos nessas áreas avançam na captação dos recursos disponibilizados.

No entanto um entrave importante para a concretização de tais premissas tem sido a atuação da CEF que além de ser o agente operador do programa (segundo definição do MCidades), também assume usualmente o papel de agente financeiro¹¹². Em muitos casos, a despeito do estímulo para doação de terrenos por parte do poder público registrado em lei, o agente operador e financeiro do programa desencoraja os municípios a prosseguirem com esse propósito, alegando a morosidade do processo

111 "Para viabilizar soluções que relacionem o déficit habitacional com a vacância de unidades e lotes [...], é preciso colocar em prática arranjos produtivos que favoreçam empreendimentos em pequena escala, admitindo reformas e adequações de moradias existentes, novas construções e melhorias no ambiente urbano microlocal. Essas intervenções em pequena escala não são lucrativas para a indústria da construção nos seus arranjos convencionais, mas podem favorecer arranjos novos, fundamentados numa economia do trabalho, assim como podem incrementar a autonomia das pessoas como agentes na transformação do espaço cotidiano". (PDDI-HVQ-4, 2010, p.282).

112 Cabe esclarecer que a CEF é o agente operador de todos os programas habitacionais federais, mas que não necessariamente ela deva acumular o papel de agente financeiro. Na verdade, a diversificação da gestão do crédito é estimulada pelo PlanHab, contudo, em face a inexistência no Brasil de cooperativas de crédito que possam assumir o lugar de agentes financeiros, esse papel acaba ficando sempre a cargo da CEF.

com risco de perda dos recursos disponibilizados. Segundo relato do Secretário de Planejamento de Sarzedo¹¹³, a administração municipal tinha como objetivo para a realização do MCMV não concentrar as unidades ofertadas em uma mesma área. Logo no início do cadastro, a prefeitura foi procurada por vários pequenos empreiteiros da cidade que ofereceram seus serviços para execução das obras, mediante a doação dos terrenos como contrapartida da prefeitura. Essa opção foi cogitada, mas, segundo o secretário, a CEF desaconselhou a doação de lotes alegando que a desafetação de uso e os processos burocráticos de doação para os fundos levariam cerca de seis meses. Descartada a doação de terrenos, a prefeitura foi em busca de empreiteiras maiores que dispensassem sua contrapartida. As empresas então contratadas foram em busca de grandes parcelas de terreno com preços mais baratos e localizados em áreas menos favorecidas da cidade. Garantiu-se desse modo, uma aprovação mais ágil e condições favoráveis à produção em escala. Ao mesmo tempo, as premissas de ocupação de lotes vagos, áreas bem providas de infraestrutura e maior convívio dos moradores foram sumariamente desconsideradas.

A consolidação dos pressupostos teóricos na realidade prática do programa encontra dificuldades ainda maiores na modalidade Entidades. Como já dito, o MCMV-E é a única variação do MCMV que tem a possibilidade de requalificação de imóveis existentes em áreas consolidadas já regulamentada. Outro avanço importante da modalidade é a admissão de regimes de construção alternativos. Além da contratação de empreiteiras, a autoconstrução assistida, a autoajuda em mutirão e a autogestão (com a contratação de profissionais e empresas para a execução parcial dos serviços necessários) também são permitidas e ficam a critério da entidade organizadora. A abertura a novos arranjos produtivos representa um passo importante que poderia de fato consolidar a requalificação de imóveis como prática dos programas habitacionais, tendo em vista o pouco interesse nessa modalidade expresso pela iniciativa privada (conforme evidenciado pela experiência do PAR-Reforma). Contudo, segundo relatos de representantes de movimentos em prol da moradia¹¹⁴, o MCMV-E, ao contrário das

113 VIEIRA, Jarbas. Entrevistado pela autora. Belo Horizonte, Brasil. Mar. 2010.

114 Disponível em < http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=424:minha-casa-minha-vida-ta-na-hora-de-sair-do-papel&catid=41&Itemid=94>. Acesso em: nov/2010.

demais modalidades do programa (executadas via indústria da construção), ainda não obteve avanços na prática:

Ainda nos deparamos com o despreparo e preconceito com as formas autogestionárias de produção habitacional, como se não fosse o povo o maior construtor de nossas cidades. Desde que o Programa Minha Casa, Minha Vida foi aprovado em Entidades, como associações e cooperativas, têm sido encontradas dificuldades enormes e inúmeros obstáculos para avançar nessa modalidade de produção de moradia popular. A cada passo dado aparece uma dificuldade ou uma nova exigência, dificultando o acesso a recursos de forma ágil e sem burocracia, impossibilitando, na prática que uma parceria na construção de moradias para famílias com renda de até 3 salários mínimos saia do papel. Assim, quanto mais dificuldade e mais demorados são os procedimentos, mais aumenta a desconfiança e a frustração das famílias com os projetos que aguardam. Não fossem as tais dificuldades, milhares de habitações já poderiam estar sendo construídas em parceria com entidades populares em todo Brasil. (UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA DE SÃO PAULO, 2009, np.).

Como evidenciado, os entraves para o desenvolvimento do MCMV-E estão ligados, principalmente, aos esquemas e protocolos de trabalho já instituídos pelos órgãos responsáveis pela aprovação dos empreendimentos. Nesse caso, há uma burocratização desnecessária que além de comprometer o andamento do programa pode representar um grande obstáculo para a promoção de HIS, via mobilização do estoque vago, tendo em vista a necessária associação desta alternativa à adoção de novos arranjos produtivos “que favoreçam empreendimentos em pequena escala, admitindo reformas e adequações de moradias existentes” (PDDI-HVQ-4, 2010, p.282).

4.2.1.3 Outros programas federais

Outros programas federais que contemplam a modalidade “requalificação de áreas urbanas centrais e consolidadas” são: a Ação de apoio à Produção Social de Moradia (1), a Carta de Crédito Associativo (2), Programa Crédito Solidário (3), Apoio à Produção de Habitações (4) e a Ação de Apoio à Provisão de Habitação de Interesse Social (5).

Os programas Apoio à Produção Social de Moradia (1), Carta de Crédito Associativo (2) e Crédito Solidário (3) devem ser propostos por entidades privadas sem fins

lucrativos vinculadas ao setor habitacional¹¹⁵ e devidamente habilitadas pela CEF (agente financeiro). As duas primeiras ações têm modalidades específicas para reabilitação urbana que contemplam a aquisição de imóveis e obras para recuperação, além da modificação de uso quando necessário. A segunda ação, que também pode ser implementada por COHABs ou órgãos assemelhados, exige que os projetos comprovem sua inserção nos PRAUCs (a serem contemplados no item 4.2.2). O Crédito Solidário (3) não tem uma modalidade exclusiva mas pode contemplar a reabilitação. Exemplo disso são intervenções em cortiços na cidade de Santos. Para a relocação de algumas famílias, optou-se pela ocupação de um edifício vazio reformado e ampliado por intermédio de um contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) (BRASIL, 2010a, p. 132).

O Apoio à Produção de Habitações (4) tem como proponente as empresas privadas do ramo da construção civil. O programa tem ações específicas para a reabilitação urbana em áreas consolidadas e contempla tanto a aquisição dos imóveis quanto suas obras de recuperação. Assim como a Carta de Crédito Associativo (2) o programa exige que os projetos comprovem sua inserção nos PRAUCs. A Ação de Apoio à Provisão de Habitação de Interesse Social (5), por fim, deve ser proposta pelo poder público. São previstas a aquisição de imóveis, a realização de obras e serviços para adaptação e/ou mudança de uso de edificações e a realização de obras e serviços voltados à reurbanização, ao reparcelamento ou a reconstrução de edificações e terrenos, que resulte em lotes ou unidades habitacionais. O programa prevê ainda ações de trabalho social, utilização remunerada de mão-de-obra das famílias beneficiadas e assistência técnica no caso de obras executadas em regime de mutirão ou autoconstrução.

115 Apesar de associações e cooperativas constarem como agentes proponentes do programa, segundo Maleronka, a Carta de Crédito Associativo "está estruturada numa condição operacional que deixa de priorizar os critérios sociais na seleção dos beneficiários, para colocar em primeiro plano a análise da capacidade de pagamento, segundo parâmetros de uma linha de crédito bancário convencional" (MALERONKA, 2005, p.32).

QUADRO 4.2 Síntese dos programas federais vinculados à PNH que contemplam a modalidade “Requalificação de Áreas Urbanas Centrais e Consolidadas”

Prog.	Prop.	Quem se enquadra	Limites de Financiamento por Família	Legislação	Recursos
PAR-Reforma	Pessoa Jurídica (empresa do ramo da construção civil: associações e cooperativas)	Famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos	--	Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001; Lei nº 10.859, de 14 de abril de 2004; Lei nº 11.474, de 15 de maio de 2007; Portaria Interministerial nº 109, de 7 de maio de 2004; Portaria nº 493, de 04 de outubro de 2007, do MCidades; Medida Provisória nº 1823 de maio de 1999.	FNHIS
Apoio à Produção de Hab.		Famílias: renda mensal de até R\$ 3.900,00; Municípios: todos	Valor máximo de financiamento por unidade (aquisição + custos de produção): R\$ 78mil: RMs; R\$ 60mil: municípios com pop. igual ou superior a 500mil hab., R\$ 48mil: demais municípios	Resolução do Conselho Curador do FGTS: nº 485, de 27 de outubro de 2005; Instrução Normativa do Ministério das Cidades: nº 37, de 17 de agosto de 2007.	FAR
PMCMV-E	Entidades privadas sem fins lucrativos (cooperativas, associações, etc), vinculadas ao setor habitacional	Famílias: organizadas por entidades sem fins lucrativos, com renda mensal de até 3SM; Municípios: todos, com prioridade para os municípios que implementaram os instrumentos urbanísticos que ampliam o acesso à terra urbanizada, previstos no Estatuto das Cidades.	--	Lei Federal nº 11.977/ 2009.	FAR/FDS
Apoio à Produção Social de Moradia		Famílias: organizadas de forma associativa, com renda mensal superior a R\$ 1.125,00; Municípios: todos	MODALIDADE REQUALIFICAÇÃO: R\$ 30mil: RMs; R\$ 24mil: municípios com pop. igual ou superior a 100mil hab., ou capitais estaduais que não pertençam a RMs; R\$ 18mil: demais municípios. *Os limites poderão ser acrescidos em até 20%, nos casos de construção ou aquisição de unidades habitacionais verticalizadas, admitido ainda acrésc. referente ao custo do trabalho social.	Resoluções/ CGFNHIS nº 18, de 19 de março de 2008, e nº 19, de 16 de junho de 2008, e nº 20, de 17 de setembro de 2008. A seleção de 2008 é regida pela Instrução Normativa nº 47, de 8 de outubro de 2008, do MCidades, que aprovou seu Manual para apresentação de propostas.	FNHIS
Carta de Crédito Assoc.		Famílias: organizadas de forma associativa, com renda mensal de até R\$ 4.900,00 em RMs e municípios com pop. igual ou superior a 500mil hab.; e R\$ 3.900,00 para famílias residentes nos demais municípios. Municípios: todos e CIAs de Habitação (COHAB) ou órgãos assemelhados.	Valor máximo para a aquisição da unidade habitacional: R\$ 130mil: RMs R\$ 100mil: municípios com pop. igual ou superior a 500mil hab., R\$ 80mil: demais municípios	Resolução do Conselho Curador do FGTS: nº 475, de 31 de maio de 2005; Instrução Normativa do Ministério das Cidades: nº 38, de 27 de agosto de 2007.	FGTS
Crédito Solidário	Famílias: organizadas de forma associativa, com renda mensal de até: R\$ 1.750,00: limitadas a 35% do grupo para propostas em RMs e capitais estaduais; ou 20% para propostas nos demais mun. ou em áreas rurais. R\$ 1.050,00: demais famílias. Municípios: todos	Para RMs: R\$ 10mil: Modalidade Aquisição de Material de Construção; R\$ 20mil: demais modalidades	Resoluções do Conselho Curador do FDS nº 93, de 28 de abril de 2004; Instruções Normativas do MCidades; nº 39, de 28 de dez. de 2005; nº 53, de 08 de nov. de 2007; Portarias do MCidades nº 361, de 24 de ago. de 2004; nº 399, de 1º de set. de 2005.	FDS	
Apoio à Provisão HIS	Poder público	Famílias: renda mensal de até R\$ 1.050,00; Municípios: todos	R\$ 9mil: municípios com pop. igual ou superior a 100mil hab., capitais estaduais ou integrantes de RMs; R\$ 7mil: demais municípios *Os limites poderão ser acrescidos de até 20% nos casos de construção ou aquisição de unidades habitacionais verticalizadas	Pl o período de 2008 a 2011 são aplicáveis à Ação as diretrizes gerais e os proced. operacionais para a execução orçament. e finan. constantes na Resol./ CGFNHIS No 13, de 15/10/2007, e os manuais aprov. pela Port. nº 439, de 12 de set. de 2007 e pelas Inst. Normat. nº 27, de 14 de jun. de 2007 e No 50, de 30 de out. de 2007.	FNHIS

Fonte: BRASIL 2010; BRASIL 2007c e CEF, 2003. Dados trabalhados pela autora.

4.2.2 Política Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (PNR)

A reabilitação de áreas urbanas centrais é uma política nacional que está sendo construída pelo MCidades, sob coordenação da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU)¹¹⁶. A secretaria utiliza o termo *reabilitar* para definir a ação de “recompor atividades, *habilitando* novamente o espaço, através de políticas públicas e de incentivos às iniciativas privadas, para o exercício das múltiplas funções urbanas, historicamente localizadas numa mesma área da cidade, reconhecida por todos como uma centralidade e uma referência do desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2008a, p.25, *grifos meus*). Assim, sua estratégia de *reabilitação* está centrada na recuperação/ disponibilização do estoque imobiliário subutilizado de modo a propiciar o acesso à habitação, promover o uso e ocupação dos centros urbanos, estimular a diversidade funcional, atrair diversas classes sociais (com ênfase nas de baixa renda) e garantir a preservação do patrimônio histórico.

Notemos a ênfase dada ao estoque imobiliário subutilizado que, de acordo com a SNPU, deve ter destinação prioritária a programas de habitação de interesse social. É importante observar, entretanto, a preocupação com uma definição mais precisa acerca das reais possibilidades que esses imóveis vazios podem oferecer como alternativa para redução do déficit habitacional:

Existem dois fatores principais que devem ser levados em consideração no momento da decisão da destinação e priorização dos investimentos públicos e que, devido à cultura urbana brasileira, não vêm sendo avaliados na maior parte das cidades. O primeiro é *o potencial do estoque imobiliário subutilizado em relação ao déficit habitacional que marca nossas cidades*. Ou seja, *definir qual é a capacidade de utilizar os imóveis ociosos e vazios no sentido de reduzir o déficit de habitação*. O segundo é o custo da infra-estrutura para que se promovam novas urbanizações em áreas de expansão em relação ao custo de implantação de atividades nas áreas centrais nas quais essas infra-estruturas já se encontram presentes e, muitas vezes, também subutilizadas. Considerados esses dois fatores, chega-se facilmente a uma justificativa dos motivos que fazem da reabilitação um bom investimento e, sobretudo, uma excelente política pública, de inclusão, de diversidade e de cidadania. (BRASIL, 2008a, p.143, *grifos meus*).

¹¹⁶ Segundo Rolnik e Botler: “A perspectiva que tende a reunir condições favoráveis para a construção de uma política de reabilitação articulada foi aberta a partir do início do novo governo, a criação do Ministério das Cidades e de uma abertura inédita por parte dos gestores dos diferentes programas (Monumenta/PRSH/Ministério das Cidades) em construir de forma articulada um Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, incluído no programa do Governo Federal e no seu Plano Plurianual. 2004/2007” (2003, np.).

Além da necessidade de um trabalho para caracterização e definição das potencialidades do estoque (como também indicado pela FJP – ver capítulo 2), há ainda que se superar a complexidade de se viabilizar a ocupação dos imóveis em função do valor da terra, das legislações incidentes, da logística envolvida nas obras de reforma e também por preconceitos da sociedade com a implantação de HIS em áreas consideradas valorizadas. Nesse sentido, o papel desempenhado pelos movimentos sociais e o trabalho de assessorias técnicas são reconhecidos como fundamentais para a implementação da política (BRASIL, 2008a), cujo principal instrumento, o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais¹¹⁷, será contemplado a seguir.

4.2.2.1 Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais

A PNR é encabeçada pelo Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, criado em 2003, com o intuito de integrar, na esfera federal, ações pontuais de reabilitação que vinham sendo praticadas em vários locais do país. Seus principais antecessores são os programas: Monumenta-BID (1), uma parceria entre MinC e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Programa Urbis (2), promovido pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o Programa de Reabilitação de Sítios Históricos (PRSH) (3), implementado pela CEF. São objetivos de cada um dos três programas:

(1) restaurar setores específicos de centros históricos de propriedade pública tombados por lei federal com apoio financeiro do BID (ROLNIK; BOTLER, 2003);

(2) recuperar condições de habitabilidade dos sítios históricos através da recuperação da infraestrutura urbana, dos espaços públicos, equipamentos coletivos culturais, mobiliário urbano e de edifícios públicos e privados para usos residencial, comercial, de serviços e misto. Não possui apoio financeiro específico (BRITO, 2002);

(3) reabilitar imóveis vazios em sítios históricos destinando-os para uso habitacional numa ação integrada com melhorias de infraestrutura, serviços e equipamentos. Sem um fundo específico de financiamento, conta apenas com recursos do PAR e com a

¹¹⁷ Note-se que a sigla PRAUC se refere ao *Plano* e não ao *Programa* de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais.

possibilidade de agregar recursos da lei federal de incentivo à cultura (lei federal 8.313/1991 – Lei Rouanet), via renúncia fiscal, para complementar os custos extras com obras de restauro que ultrapassam os tetos de financiamento estabelecidos pelo PAR (ROLNIK; BOTLER, 2003).

Diante de um quadro desarticulado de ações, a SNPU contou com a colaboração de gestores do Monumenta-BID, PRSH e MCidades para o desenho do Programa de Reabilitação, a partir de uma redefinição do campo de atuação proposto pelo programa da CEF. Os limites antes restritos aos “sítios históricos” se ampliam para as “áreas urbanas centrais” com o objetivo de articular as ações de reabilitação com a política urbana dos municípios, consolidada em seus PDs. Segundo Rolnik e Botler (2003, np.) essa estratégia visa “fazer valer a função social da propriedade, propiciar a redução do preço e combater a manutenção de imóveis vazios, ociosos e subutilizados, de caráter especulativo ou não”. Ainda de acordo com os autores, as áreas centrais foram escolhidas por oferecem múltiplas possibilidades de implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e funcionam como um primeiro “teste” para a aplicação e consolidação do programa. Há, desse modo, a perspectiva de ampliação de seus limites de atuação para todas as áreas consolidadas.

As ações do programa são divididas em três frentes específicas: (1) apoio direto através de recursos financeiros, (2) disponibilização de imóveis públicos e (3) coordenação setorial e fomento às ações federativas. O apoio direto (1) é disponibilizado para estados e municípios com recursos da União (OGU)¹¹⁸ a fundo perdido, em duas ações distintas: auxílio a projetos de infraestrutura e requalificação de espaços de uso público em áreas centrais; e suporte à elaboração do PRAUC, este último, decorrente do entendimento de que as questões envolvidas na reabilitação dessas áreas são principalmente da alçada municipal devendo, portanto, ser

118 “O Programa apóia, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), a elaboração de Planos de Reabilitação e as ações a ele relacionadas para definir as áreas a serem reabilitadas, além do conjunto de ações, estratégias e projetos, locais de intervenção integrada, todos os itens necessários para a requalificação do espaço urbano. Além disso, em articulação com o Congresso Nacional, o Programa vem conseguindo investir recursos a fundo perdido para a execução de obras previstas nos planos de reabilitação. São investimentos em infraestrutura, equipamentos urbanos, espaço público, patrimônio etc. Também por meio do OGU e das linhas de financiamento, o Governo Federal apóia a produção habitacional através do financiamento para reforma de imóveis subutilizados ou vazios e a execução de planos, projetos e obras de transporte, mobilidade e de saneamento ambiental”. (BRASIL, 2008a, p.146).

coordenadas pelos governos locais. A disponibilização de imóveis públicos (2) faz parte da proposta de simplificar a alienação de imóveis vazios e subutilizados, pertencentes à União, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) para destiná-los a programas habitacionais ou de regularização fundiária. A já mencionada lei federal 11.481/2007, que dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União é resultado dos esforços conjuntos da SNPU e alguns de seus parceiros: a Secretaria do Patrimônio da União e o Ministério dos Transportes. A SNPU também implementa ações de coordenação setorial e fomento às ações federativas (3). Nesse sentido, seu papel é agilizar acordos através do apoio a governos locais, associações e cooperativas que permitam viabilizar os empreendimentos previstos nos PRAUCs. A associação de linhas de investimento e financiamentos, a fim de possibilitar a execução de obras de reforma e transformação de uso, é um exemplo desse tipo de acordo.

4.2.2.2 Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas (PAC Cidades Históricas)

Atualmente o Programa de Reabilitação tem sido o canal de atuação da SNPU no PAC Cidades Históricas, lançado em outubro de 2009 pelo MinC em parceria com o IPHAN. Segundo o ministério, o programa colocado como sucessor do Monumenta-BID, consiste na maior ação governamental para apoiar o desenvolvimento e revitalização das cidades históricas do país. A divulgação ainda esclarece que a atuação do PAC não se restringe à restauração de monumentos protegidos, mas também visa promover requalificações urbanísticas amplas e melhorias de infraestrutura, assim como fornecer suporte às cadeias produtivas locais e promover o patrimônio cultural. A promoção de HIS é um dos pressupostos que constam no objetivo quatro do programa – “Recuperar monumentos e imóveis públicos com destinação de uso de interesse social” – que prevê a execução direta, com a recuperação condicionada à garantia do uso. Para essa ação, o PAC conta com a mobilização de recursos do Programa Nacional de Apoio à Cultura (ProNAC), através da lei federal de Incentivo à Cultura (lei federal 8.913/91) (BRASIL, 2009a).

O PAC tem como alvo específico as 173 cidades¹¹⁹ do país que possuem patrimônio protegido e, segundo a divulgação do programa, um de seus grandes objetivos é o “Reposicionamento da imagem do Brasil no cenário internacional, com destaque para a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016” (BRASIL, 2009a, p.24). Também de acordo com o texto de divulgação: “O reconhecimento das cidades históricas brasileiras favorecerá o desenvolvimento nacional além de reposicionar o país no cenário mundial do entretenimento, lazer, turismo e cultura” (BRASIL, 2009a, p.14). A articulação entre Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais e PAC Cidades Históricas é muito recente para que seja possível mensurar resultados. No entanto, o tom propagandístico e publicizado do PAC e sua restrição ao atendimento exclusivo de sítios históricos protegidos, pode representar um retrocesso na plataforma do Programa de Reabilitação em um momento crucial em que se firmam posições para a elaboração da Política Nacional de Reabilitação Urbana em Áreas Centrais, ainda em construção¹²⁰.

QUADRO 4.3 Síntese dos programas federais vinculados à PNR que contemplam a modalidade “Requalificação de Áreas Urbanas Centrais e Consolidadas”

Programa	Prop.	Quem se enquadra	Recursos
Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	Poder Público	- municípios integrantes de regiões metropolitanas; - capitais que tenham sofrido processo de esvaziamento populacional e de atividades na área central, que tenham acervo edificado subutilizado com potencial de uso habitacional ou que apresentem processos de degradação física relativa à infraestrutura e ao ambiente construído na área central; - municípios que apresentem áreas deterioradas sujeitas a fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental na área central	OGU
PAC Cidades Históricas		173 municípios do país que possuem patrimônio protegido. Fazem parte desse montante: Todas as capitais estaduais e Brasília/DF; nove cidades Patrimônio Cultural da Humanidade; todas as cidades sedes da Copa de 2014; 30% das cidades integrantes do Programa Territórios da Cidadania; 40 cidades consideradas destinos indutores do desenvolvimento turístico e 18 cidades integrantes dos Projetos de Revitalização e de Integração da Bacia do Rio São Francisco.	Lei de incentivo à Cultura (8.313/1991) e Fundo Nacional da Cultura (FNC)

Fonte: BRASIL 2010; BRASIL 2007c. Dados trabalhados pela autora.

119 Fazem parte desse montante: Todas as capitais estaduais e Brasília/DF; nove cidades Patrimônio Cultural da Humanidade; todas as cidades sedes da Copa de 2014; 30% das cidades integrantes do Programa Territórios da Cidadania; 40 cidades consideradas destinos indutores do desenvolvimento turístico e 18 cidades integrantes dos Projetos de Revitalização e de Integração da Bacia do Rio São Francisco.

120 Ver ROLNIK; BOTLER, 2003.

4.3 Imóveis Vagos e Ações Estaduais – Minas Gerais

O estado segue fundamentalmente as definições legais estabelecidas em âmbito federal. A Lei Estadual 18.315/2009 é o marco regulatório que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social que se pretende alinhada à PNH. Muitos pontos contemplados por esta última política são reproduzidos pela lei estadual como a garantia da participação dos beneficiários, a parceria com associações e cooperativas autogestionárias, o incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas, e a utilização prioritária de terrenos de propriedade do poder público¹²¹ para a implantação de HIS.

A lei federal que cria o SNHIS, o FNHIS e o PlanHab também determina que os estados e municípios formulem seus respectivos planos locais de habitação, condicionando a isso, a adesão ao SNHIS e a aplicação dos recursos do FNHIS. No fim de 2009, teve início em Minas Gerais, a elaboração do PEH, coordenado pela Superintendência de Habitação de Interesse Social da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SHIS/SEDRO-MG), com a participação de representantes do poder público e da sociedade civil. Os precedentes abertos pela lei federal 11.481/2007, potencializados pela Lei Estadual, criam os pressupostos legais necessários para a inserção da discussão sobre o estoque de imóveis ociosos nas cidades e sua possível destinação. Soma-se a isso os esforços de alguns membros do conselho de elaboração do PEH para introduzir a discussão e a presença de representantes da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que poderiam facilitar o acesso ao estoque de edificações e lotes não utilizados ou subutilizados pertencentes ao Estado.

Em paralelo à elaboração do PEH, é implementado pela SHIS/SEDRO-MG o Sistema Estadual de Capacitação e Acompanhamento dos PLHIS (SECA-PLHIS) que visa habilitar os municípios para desenvolverem sua capacidade de planejamento. A proposta da Superintendência Habitacional se soma à ação do MCidades que lançou

¹²¹ A Lei Estadual 18.315/2009 não traz detalhes sobre a utilização prioritária de terrenos de propriedade do poder público. Permanece a dúvida se tal menção diz respeito a terrenos da União, estados e municípios ou somente àquelas de propriedade estadual.

um curso de ensino à distância para auxiliar na elaboração dos planos locais (EAD-PLHIS), logo após o término do PlanHab, em 2009. O PLHIS é uma exigência do MCidades, junto à criação do fundo e seu conselho gestor, para a adesão do município ao SNHIS e acesso aos recursos por ele disponibilizados. Apesar da mobilização de forças, um problema de difícil solução é a articulação do plano estadual com os planos locais municipais. Além de estarem sendo elaborados simultaneamente, os planos são obrigados a seguir um formato engessado, sempre composto pela tríade metodologia-diagnóstico-estratégias de ação, que não somente desconsidera as diferenças de escala entre cidades, como também estabelece o mesmo modelo do plano municipal para a elaboração do plano estadual. Como resultado, temos um estado que permanece forçosamente encaixado numa política habitacional feita para os municípios. Os planos se repetem mudando somente a escala – “planão e planinho” – muitos estados seguem fazendo um ajuntamento de informações municipais, costurando uma colcha de retalhos pouco coesa.

O estado ainda enfrenta dificuldades com relação à definição dos papéis institucionais. Apesar de serem reconhecidas como agentes do SNHIS, as COHABs – e outros órgãos assemelhados em vários estados do país – transitam à margem do sistema sem se dobrarem aos pressupostos estabelecidos em âmbito federal. Prova disso é a recente atuação controversa da COHAB-MG em Nova Lima. Após receber, por doação municipal, terrenos bem localizados na malha urbana, a Companhia realizou alguns empreendimentos menores e levou a leilão os lotes restantes. O argumento utilizado foi de que os recursos obtidos com a venda das terras, valorizadas pela localização, poderiam ser utilizados para a promoção de um número maior de unidades em outros municípios, na contramão de todos os esforços da PNH que, como vimos, tem como diretriz o aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas na malha urbana¹²².

122 Segundo relatos de representantes da COHAB-MG durante oficinas de trabalho do PDDI, set/2010.

4.4 Imóveis vagos e planos municipais – RMBH

É na escala municipal que as intenções das políticas encontram sua possibilidade de concretização ou, inversamente, também podem ser corrompidas. Os marcos legais e regulatórios, existentes nos âmbitos federal e estadual, tornam evidente que a perspectiva do aproveitamento de estruturas ociosas (lotes e edificações) dentro da malha urbana é uma preocupação existente e claramente demarcada. No entanto, as rotinas executivas dentro das prefeituras nem sempre conseguem acompanhar o mesmo passo ao tentar incorporar as intenções registradas pelas políticas, planos e leis, à prática de seus municípios. Visitas às cidades que compõem a RMBH¹²³ e conversas com seus técnicos e administradores responsáveis pela habitação e planejamento urbano, evidenciam que as raízes desse descompasso podem estar fundamentadas sob aspectos distintos, tais como baixa capacidade institucional, quadro de funcionários restrito, disputas político-partidárias, expedientes burocráticos impostos verticalmente pelas políticas e, até mesmo, os próprios esquemas e protocolos de trabalho já instituídos pelos setores das prefeituras.

Várias são as dificuldades encontradas. Dentre os 34 municípios da região metropolitana apenas cinco possuem órgãos específicos para tratar da questão habitacional: Belo Horizonte, Betim, Contagem, Nova Lima e Santa Luzia. No entanto, a simples existência de tais órgãos não é suficiente para caracterizar uma situação institucional favorável à implementação da política habitacional proposta em âmbito federal. Nem sempre as políticas urbanas são tratadas de maneira integrada em nível local. Em Betim, por exemplo, a Secretaria de Habitação está filiada à Secretaria de Infraestrutura, ao invés de pertencer ao Planejamento. Segundo os gestores do município essa posição leva à distribuição desigual de recursos: na disputa entre infraestrutura e habitação é sempre a primeira a ser priorizada nas definições dos Orçamentos Participativos (OP). Nas demais cidades que não possuem órgãos específicos para cuidar da habitação, o tema é compartilhado por várias secretarias distintas, como Planejamento, Assistência Social, Obras e Meio Ambiente. Todos os municípios se queixam do tamanho exíguo de suas equipes. O problema assume

123 A equipe HQV visitou os municípios da RMBH entre abril e maio de 2010.

maiores proporções nas cidades periféricas da região, menores e economicamente mais frágeis, elas apresentam dificuldades em atrair e manter profissionais qualificados em seus quadros administrativos. Soma-se a isso, a já mencionada invisibilidade da vacância residencial quando comparada à ociosidade de lotes em áreas consolidadas, esta última, claramente percebida pelos gestores locais. Como visto no capítulo 2, as estatísticas fornecidas pela FJP estimam que cerca de 13,94% dos domicílios da RMBH estavam vagos em 2005. Mesmo assim, os relatos dos gestores municipais demonstram uma desinformação generalizada do problema por parte das prefeituras.

Por outro lado, é no âmbito municipal que se encontra a principal potência de ação. São os técnicos e administradores locais os maiores detentores do conhecimento sobre a real situação e dinâmicas de seus municípios. Trata-se de um “conhecimento vivido” potente, que deve ser motivado para a percepção de alternativas que visem o equacionamento dos problemas municipais, via capacitação dos gestores, por exemplo. O treinamento dos técnicos para a leitura de dados estatísticos, como o quantitativo de unidades vagas, poderia conferir uma maior densidade aos números fornecidos. Isso pode acontecer pelo cruzamento de informações qualitativa e quantitativa, uma vez que os técnicos podem, por exemplo, interpretar os números fornecidos a partir de seu conhecimento sobre a dinâmica imobiliária do município. O banco de situações típicas, elaborado no âmbito dos trabalhos da equipe HVQ e contemplado no capítulo 3, também pode ser considerado um instrumento de capacitação dos gestores municipais. Como visto, o banco é uma ferramenta conceitual que “objetiva facilitar o reconhecimento dos problemas e das possíveis ações para sua reversão por parte do município” (PDDI-HVQ-4, 2010, p.4). Além disso, ele visa colaborar com “a cooperação entre prefeituras e entre grupos de habitantes, já que soluções, procedimentos ou propostas para um determinado lugar podem ser úteis para outros lugares de mesmo tipo” (PDDI-HVQ-6, 2010, p.9). Sua meta principal é aumentar o poder de decisão municipal sobre as situações típicas cotidianas estimulando também a autonomia individual e coletiva dos habitantes.

Por tudo isso, é importante entender onde estão as pontes quebradas entre as intenções abstratas, definidas pelas políticas, e sua colocação em prática, por parte

dos municípios. Dentre o emaranhado de planos¹²⁴ que recaem sob a responsabilidade das prefeituras foram destacados três em função de sua capacidade de impactar diretamente sobre a vacância de lotes e edificações: Plano Diretor; Plano Local de Habitação e o Plano de Reabilitação de Áreas Centrais. Através de sua leitura espera-se uma maior aproximação do que está por trás do mencionado descompasso.

4.4.1 Planos Diretores (PDs)

A campanha pelo Plano Diretor Participativo, em 2004, marca o início da política fundiária do MCidades. O Estatuto da Cidade é a caixa de ferramentas disponibilizada para os municípios que devem incorporar seus objetivos básicos e princípios, fundamentados no cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, em seus planos. Cabe dizer que, mais do que trazer novos elementos para serem utilizados pelas políticas públicas, o Estatuto reúne instrumentos existentes e já utilizados por alguns municípios. Exemplo disso é Contagem que, desde 1992, instituiu Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para um programa de regularização fundiária municipal.

A análise dos PDs dos municípios que compõem a RMBH permite dizer que apesar dos avanços do Estatuto da Cidade, a elaboração dos planos em um curto período de tempo, para cumprir prazos pré-definidos e o entendimento de que se tratava de apenas mais um expediente burocrático para ser delegado a terceiros, fizeram de muitos PDs uma letra morta, desconectada das realidades municipais das quais deveriam cuidar. Soma-se a isso, a reprodução genérica dos instrumentos do Estatuto sem regulamentação posterior, e a ausência de qualquer tipo de seleção que elegeesse as ferramentas mais condizentes com a realidade de cada lugar. Planos vagos demais, mapas errados e a ausência da demarcação de ZEIS são bastante comuns e os municípios continuam expandindo seu território sem seguir as diretrizes fixadas pelos

124 Outros planos que recaem sob a responsabilidade dos municípios podem ser: Plano de Regularização Fundiária Sustentável, Plano de recuperação das APPs urbanas, Plano Municipal de Redução de Risco, Plano Municipal de Saneamento Básico, Plano de Preservação do Patrimônio Histórico, Planos de gestão de Bacias Hidrográficas etc.

planos. Essa é a situação relatada por Jaboticatubas e Santa Luzia, por exemplo. Por outro lado, há também municípios como Itaguara que não conseguiu ter seu PD (mesmo que apenas burocrático) aprovado pela Câmara de Vereadores em função de disputas políticas. Em casos como esse, a inexistência do Plano é uma barreira para o município conseguir projetos e investimentos de todo tipo junto aos órgãos estaduais e federais.

As ZEIS comparecem em vários dos planos municipais da RMBH por serem um instrumento importante para a política habitacional. Vários PDs as dividem em tipos. Prevalece a distinção entre ZEIS para a implantação de novos assentamentos, em áreas não ocupadas ou subutilizadas, e ZEIS em assentamentos consolidados que necessitam de regularização fundiária e urbanística. Esse último é o caso de Betim, Igarapé, Pedro Leopoldo, Esmeraldas, Matozinhos, Santa Luzia e Contagem. Merece destaque a estratégia adotada por Contagem que, nas ZEIS para novos assentamentos menciona a utilização de lotes vagos e de edificações vagas ou subutilizadas. O PD de Jaboticatubas divide as áreas especiais de interesse social (AEIS) em quatro tipos, sendo a AEIS III referente a imóveis não edificadas e subutilizadas que ofereçam condição para a implantação de HIS. No entanto, apesar da delimitação detalhada desse instrumento em diversos PDs, além de Belo Horizonte somente Santa Luzia possui as zonas devidamente regulamentadas e delimitadas pela LUOS, nos demais municípios prevalecem apenas intenções genéricas, sem delimitações concretas das áreas reservadas e sem pactuação com a comunidade, tornando inócuo todo o trabalho.

Além da ausência de regulamentação há de modo geral uma falta de entendimento sobre a aplicação prática do instrumento. O PD de Confins, por exemplo, estabelece área e testada mínimas para os lotes de, respectivamente, 300m² e 10m, equivalentes ao mínimo estipulado para um terreno de condomínio fechado no município, ou seja, fora dos padrões populares de ocupação. Há também casos como Sarzedo, onde segundo os gestores do município, as ZEIS não são fixadas previamente, mas de acordo com a necessidade e avaliação. Capim Branco, por sua vez, define a regularização fundiária como instrumento a ser utilizado em várias zonas urbanas, o

que tornaria desnecessária a delimitação de zonas específicas para a regularização. Também cabe destacar que, a despeito da distinção entre ZEIS vazias e de regularização proposta por vários planos, poucos realmente consideram a primeira opção. Seu caráter estratégico de reserva e formação de um estoque de terras¹²⁵ para o município contraria a ação do capital numa luta difícil de encarar. Todo exposto revela a falta de compreensão sobre o instrumento e, ainda, a dificuldade dos poderes locais de enfrentar politicamente os proprietários privados e estabelecer um zoneamento compatível com o interesse popular.

A dificuldade de enfrentamento político é, sem dúvida um entrave crucial para todos os PDs. A força do embate do capital privado, ou mesmo sua própria inserção dentro do poder público acaba por favorecer estratos já privilegiados da sociedade e reforçar a divisão econômico-social do espaço que o uso dos instrumentos deveria reverter. Relatos de gestores da RMBH destacam a impossibilidade de regulamentação dos instrumentos do Estatuto que estabelecem um embate direto com a propriedade privada, ainda que estejam previstos pelos PDs¹²⁶. Ao mesmo tempo, instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas, que promovem parcerias com o setor privado para a implementação de programas habitacionais são enfatizados pelos planos que trazem alternativas concretas para facilitar sua viabilização, como a flexibilização de parâmetros de uso e ocupação do solo. A ênfase dada à parceria público-privada demonstra que, apesar do fomento a cooperativas e associações constar em muitos planos, essa alternativa, especialmente mais pulverizada que os grandes empreendimentos privados, ainda não se tornou uma possibilidade concreta para os municípios. A mesma lógica de privilégio do capital ocorre com relação à cobrança de tributos pelos municípios. Em Matozinhos, os gestores alegam que a implantação do IPTU Progressivo não é nem mesmo cogitada, pois os grandes proprietários de lotes e edificações da cidade exercem considerável influência sobre as decisões políticas. A impossibilidade de implantar o IPTU Progressivo também é

125 A necessidade de formação de banco de terras é explicitada pelos PDs de Betim, Esmeraldas e Jaboticatubas, sendo que esse último município prevê também a criação de bancos de materiais de construção.

126 O relato dos gestores de Ibirité ilustra bem o fato: o PD do município está passando por um processo de revisão que, segundo os técnicos da prefeitura, contemplará todos os instrumentos previstos pelo Estatuto. No entanto, ao serem questionados sobre a viabilidade de sua aplicação, os gestores afirmaram que os instrumentos que estabelecem um embate direto à propriedade privada, não conseguirão ser de fato regulamentados.

mencionada em Betim e Contagem onde administrações do passado decretaram a isenção do pagamento de IPTU residencial, como uma estratégia populista para angariar votos. Nesses casos, onde voltar a cobrar o imposto já é difícil, implementar a taxaçoão progressiva parece algo impossível.

Com relação a ocupação de lotes vagos em áreas consolidadas, destacam-se as propostas dos PDs de Belo Horizonte, Betim e Brumadinho, que prevêem a utilização preferencial de pequenas áreas inseridas na malha urbana, dotadas de infraestrutura e equipamentos, numa tentativa de reversão da lógica de ocupação de áreas distantes da mancha urbana consolidada. É importante lembrar que a existência de lotes ociosos é quase uma constante nos municípios da RMBH que apresentam índices de ociosidade fundiária variando em torno de 15 a 40%, de acordo com relatos dos gestores públicos entrevistados¹²⁷. A presença de estratégias para reversão desse quadro em apenas três PDs da região demonstra a fragilidade do instrumento e sua desconexão com a realidade dos municípios. Essa omissão conduz a situações como a de Sarzedo (já relatada). Na cidade, onde existem cerca de 6 mil lotes ociosos em áreas consolidadas, a administração municipal se propôs à doação de terrenos mais centrais para a promoção de unidades do programa MCMV. No entanto, por um desestímulo da CEF, habituada aos esquemas já instituídos pela indústria da construção, a prefeitura desistiu da proposta que beneficiaria pequenos produtores, e foi em busca de empreiteiras maiores que dispensaram a contrapartida de terras públicas. Para realização dos empreendimentos, foram então escolhidas áreas mais distantes, pior providas de infraestrutura e equipamentos, mas cuja rentabilidade fosse mais vantajosa do que empreendimentos menores, pulverizados na malha urbana.

A previsão de uso de edifícios vagos ou subutilizados para a promoção de HIS consta nos Planos de Contagem, Capim Branco e Esmeraldas. Contraditoriamente, os gestores das duas últimas cidades afirmam desconhecer a existência de tal estoque nos municípios, sendo que em Esmeraldas fala-se, inclusive, da pouca oferta de imóveis para a venda e aluguel, enquanto os dados do Censo 2000 estimam que no município, mais de 20% dos domicílios estejam desocupados. Em Contagem, que

127 Ver nota 13.

apresentava uma taxa de 13,1%¹²⁸ de vacância em 2000, a secretária de habitação demonstrou estar ciente da presença da proposta no PD do município. Sua ocorrência é justificada como uma influência da tendência de reocupação dos centros propagada por São Paulo, ao final da década de 1990 e início dos anos 2000. Apesar do município não ter feito progressos com relação à proposta, a gestora considera a utilização de edifícios ociosos uma alternativa bastante interessante. Por outro lado a ocorrência da mesma proposição nos PDs de cidades que não registram a ociosidade de edificações como um problema – Capim Branco e Esmeraldas – evidencia uma prática bastante comum entre os municípios da RMBH: ao elaborarem seus PDs, muitas cidades menores tomam por base o plano de municípios mais consolidados e produzem uma cópia pouco refletida dos mesmos, que nada tem de sua própria realidade.

Todo o exposto evidencia que os instrumentos presentes nos PDs carecem de maior reflexão para a concretização dos objetivos demarcados pelo Estatuto. A falta de uma autoaplicação dos planos e sua pouca correspondência com a realidade dos municípios são decorrentes de elaborações corridas, muitas vezes sem o devido envolvimento da gestão municipal. De acordo com o MCidades:

Delegar à gestão municipal a implementação dos instrumentos tem consequências positivas e negativas. Positivas porque joga para a esfera local a mediação do conflito entre o direito privado e o interesse público, permitindo as necessárias diferenciações entre realidades municipais completamente diversas no país e garantindo que a discussão da questão urbana no nível municipal torne-se mais próxima do cidadão, podendo ser eficientemente participativa. O aspecto negativo é que, ao jogar a regulamentação dos instrumentos para uma negociação posterior no âmbito dos Planos Diretores, estabelece-se uma nova disputa, como já dito essencialmente política, no nível municipal, e conforme os rumos que ela tome, esses instrumentos podem ser mais ou menos efetivados. (BRASIL, 2009b, p. 23).

A estratégia do MCidades, no entanto, oscila entre a autonomia conferida aos municípios e a submissão imposta pelo cumprimento de prazos e formatos

128 É importante acrescentar que apesar de obsoletos, os dados estatísticos evidenciam tendências importantes de serem consideradas, nesse sentido seria crucial que os municípios aprofundassem seus conhecimentos acerca dos dados fornecidos pelas instituições oficiais de pesquisa acrescentando a eles informações capazes de serem obtidas apenas em âmbito municipal.

determinados em âmbito federal¹²⁹. É justamente dessa ambiguidade que trata a discussão a seguir.

4.4.2 Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)

Como visto, o PLHIS é uma exigência do MCidades para adesão ao SNHIS. Seu formato básico é estabelecido pelo Ministério e fixado em três etapas distintas: metodologia, diagnóstico e estratégias de ação. Dentre as diretrizes constantes nas diversas etapas, cabe destacar duas em especial: o dimensionamento da quantidade de terras necessárias para o provimento habitacional e o levantamento de imóveis e terrenos ociosos da prefeitura. A primeira diretriz é uma demanda obrigatória para aprovação do plano. Seu destaque é dado em razão de ser ela uma base importante para a efetiva demarcação de reservas de terra para HIS, por intermédio de ZEIS, por exemplo. O levantamento de imóveis e terrenos ociosos da prefeitura é uma diretriz que se relaciona diretamente com o aproveitamento de imóveis vazios em áreas consolidadas. Além disso, vai ao encontro das ações federais, regulamentadas pela Lei 11.481/2007, que como visto, dispõe sobre a utilização de imóveis da União para fins habitacionais.

Ações como essa evidenciam que o PLHIS pode ser uma oportunidade importante para que o problema da ociosidade do estoque de imóveis passe a ser de fato percebido e ganhe densidade em âmbito municipal. É na escala da cidade que estatísticas como as da FJP, que indicam uma taxa de vacância residencial representativa para a RMBH, poderão ser melhor esmiuçadas. Além disso, o Plano abre espaço para que temáticas mais relevantes em cada município sejam priorizadas. Desse modo, se o diagnóstico assim o indicar a questão fundiária e a mobilização do estoque ocioso podem tornar-se centrais. Entretanto, como já mencionado, ainda que as diretrizes federais sejam favoráveis à inserção do tema nos planos, a grande maioria dos municípios que estão elaborando seus PLHIS não têm conhecimento

¹²⁹ Segundo Rolnik *et al.* a determinação de prazos para a elaboração de planos municipais está vinculada à intenção de que não sejam criadas "leis que não pegam" (2008).

sobre a vacância residencial e apesar de demonstrarem uma clara percepção do volume de lotes vagos em seu território, os gestores não têm em mãos qualquer informação sistematizada, em condições de ser agregada ao conteúdo dos planos.

Como já exposto, iniciativas federais e estaduais têm sido promovidas com o objetivo de capacitar os municípios para a elaboração dos Planos. Essas iniciativas defendem que o processo de elaboração é tão importante quanto o produto final, pois pretende agregar capacidade institucional à Prefeitura Municipal, muitas vezes desarticulada. Por esse ponto de vista, a elaboração do PLHIS serve não somente para viabilizar a mencionada adesão ao sistema nacional, mas também para tornar o ente federativo ciente de suas necessidades habitacionais e das possibilidades de que dispõe para resolvê-las, é nisso que apostam os gestores federais e estaduais. Há o entendimento de que ao integrar o sistema, o município passa a contar com a capacidade de planejamento e gestão da União, mas sem abrir mão de sua autonomia “deixando de apenas participar – de forma acrítica – das ações padronizadas que compõem os sistemas nacionais” (MINAS GERAIS, 2009, p. 12).

No entanto, na maioria dos casos o pressuposto de autonomia dos municípios não tem se feito cumprir. O formato dos planos proposto pelo MCidades é engessado e não considera a escala dos municípios. Isto significa dizer que a prefeitura de uma cidade com 20 mil habitantes deverá passar pelas mesmas etapas e elaborar os mesmos produtos que terão de ser feitos por um município com um milhão de pessoas, por exemplo. Definições como essa dificultam e burocratizam o processo de elaboração dos planos, que acabam se tornando apenas mais um protocolo a ser cumprido pelas prefeituras, assim como o ocorrido com os PDs. Inversamente à proposta inicial do MCidades e da SHIS/SEDRU-MG, passa-se à reprodução sem reflexão das diretrizes nacionais, reduz-se a autonomia dos municípios, e planos heterônomos, que dificilmente sairão do papel, são produzidos por equipes técnicas que, na grande maioria das vezes, vêm de outros municípios e não possuem uma vivência cotidiana da realidade com a qual irão trabalhar. Um fator que, segundo a SHIS/SEDRU-MG, contribui para o agravamento da situação é a definição do MCidades que estabelece que sejam empregados 80% dos recursos destinados aos municípios com a

contratação das equipes técnicas¹³⁰. Os termos de referência para o contrato das consultorias são objeto de curso específico ministrado pela CEF, agente operador do FNHIS. Outro dado importante é que para liberação dos recursos etapa a etapa, a CEF não examina conteúdo, mas sim o formato dos produtos entregues, o que faz com que retornemos ao problema anterior: não há diferenciação de planos de acordo com a escala e capacidade institucional dos municípios, todos devem cumprir, impreterivelmente, as mesmas etapas prescritas.

Pelo formato dificultoso e também pelo incentivo em reproduzir a lógica vigente manifesto pela CEF, as prefeituras se sentem estimuladas a terceirizarem por completo seus planos. No entanto, cabe refletir, que parte desse problema pode vir de um cômodo erro de interpretação. Não é de se estranhar que grande parte dos recursos para elaboração dos planos seja destinado a consultorias, afinal, os técnicos das prefeituras já recebem pelo trabalho que deverão desempenhar. Isso não soluciona a questão do engessamento dos planos, mas evidencia que talvez muitos municípios tenham se acomodado em sua inércia, pela ausência de cultura de planejamento ou mesmo por falta de funcionários disponíveis para se dedicarem exclusivamente à questão. Motivos como esses podem levar as prefeituras a entregarem a elaboração completa de seus planos às consultorias ao invés de estabelecerem um contrato colaborativo, mais dificultoso certamente, mas mais fiel às realidades de cada lugar. Isso é o que ocorre com muitos municípios da RMBH. Apesar de 14 deles¹³¹ se encontrarem, segundo o MCidades, em situação regular quanto a adesão ao SNHIS, conversas com seus gestores demonstram que foram cumpridos apenas procedimentos burocráticos, sem qualquer atitude mais engajada por parte das Prefeituras. A elaboração de muitos planos já foi delegada a consultorias e os Conselhos e Fundos permanecem apenas no papel. Exceção à regra é o município de Jaboticatubas que elaborou um pré-projeto do Plano e está no aguardo do recebimento

130 Embora a destinação de 80% dos recursos se justifique pelo fato de os funcionários das prefeituras já terem seus salários, cabe lembrar que uma grande parte dos municípios têm orçamento muito exíguo e a realização de outras atividades, como a mobilização social que não está incluída na verba da consultoria, acaba sendo prejudicado.

131 Em documento expedido em março de 2010, o MCidades informa que 14 municípios da RMBH estão em situação regular frente ao SNHIS quanto a exigência das leis municipais que criam o Fundo Local de Habitação e seu Conselho Gestor. São eles: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Florestal, Jaboticatubas, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia, Sarzedo e Vespaziano.

da verba para a contratação de uma consultoria que auxilie nos expedientes burocráticos e na coleta de dados, sem assumir o processo por completo.

Outro desafio para a elaboração dos PLHIS é sua articulação com os PDs. Como visto, a integração da política de habitação à política urbana é um dos eixos da PNH. Desse modo, o MCidades coloca como fundamental que o PLHIS seja desenvolvido de forma articulada ao PD, de forma a possibilitar a ampliação do acesso à terra urbanizada às classes de menor renda. É indiscutível que esse seja um diálogo indispensável, no entanto, representa um grande desafio tendo em vista as condições dos PDs existentes – feitos em curtos períodos de tempo e desconectados das realidades municipais. Considerando os motivos já expostos, é de se esperar que a elaboração dos PLHIS caminhe no mesmo sentido.

4.4.3 Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (PRAUCs)

Alguns PRAUCs que estão sendo elaborados para municípios da RMBH já foram mencionados no capítulo 3, que utilizou suas áreas de intervenção como amostras da vacância residencial na região. Além dos quatro municípios mencionados (Lagoa Santa, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia) Confins é outra cidade metropolitana que tem, atualmente, um plano desse tipo em andamento. Como visto, a estratégia de reabilitação do PRAUC está centrada na disponibilização do estoque imobiliário subutilizado com ênfase na promoção de HIS. No entanto, este não é o mote dos planos que estão sendo elaborados¹³². De acordo com a equipe técnica, a demanda manifesta pelos municípios trata de espaços coletivos e, apesar da ausência de propostas para unidades habitacionais via ocupação do estoque vago existente, políticas para a manutenção das populações nos lugares de origem deverão ser implementadas.

As centralidades objeto das intervenções foram definidas por processos participativos realizados em todos os municípios. No entanto, os lugares definidos em Sabará e

¹³² Os PRAUCs encontram-se em fase de elaboração das propostas.

Lagoa Santa foram postos em questão pelas consultorias e pela SEDRU-MG, que intermediou o contrato com o MCidades. Em Sabará, por exemplo, foi eleito o distrito de Ana Lúcia, fronteiro a Belo Horizonte (e por isso mais articulado a esse município), que demanda uma nova praça. Segundo gestores da cidade a escolha se deu mais em função da organização política de associações do distrito, que compareceram em peso no dia da definição da centralidade alvo do plano, do que por motivações conectadas às intenções usuais dos PRAUCs, daí a posterior definição de uma centralidade na sede histórica do município. Relatos de técnicos da Prefeitura evidenciam uma defasagem da política habitacional na cidade ao passo que políticas culturais, patrimoniais e ambientais são consideradas satisfatórias. Mesmo assim, não há indícios de que a promoção de HIS será incorporada ao plano, cuja centralidade definida é uma área de interesse histórico. No caso de Lagoa Santa, a área inicialmente escolhida – um campinho de futebol onde seria construída uma escola técnica – foi interdita por não se tratar de um caso de reabilitação, mas sim de criação de uma nova centralidade.

Em 2005, Belo Horizonte também foi contemplada com ações vinculadas ao PRAUC com o objetivo de reverter o quadro de esvaziamento populacional registrado no centro da cidade. Dois anos depois, foi elaborado o Plano de Reabilitação para o hipercentro que incluiu, dentre outras propostas a “recuperação estratégica de imóveis vazios ou subutilizados” (PBH-PRÁXIS, 2007, p.36) para usos residencial e não residencial. Pontos importantes levantados pelo Plano foram os entraves do Código de Obras e da LUOS para a utilização dos vazios construídos: “qualquer mudança de uso em imóveis vazios de grande porte são enquadradas como empreendimentos de impacto implicando exigências, custos e tempo de implementação adicionais” (PBH-PRÁXIS, 2007, p.13). Para correção do empecilho foram propostas adequações na legislação urbanística, nos procedimentos administrativos e demais instrumentos de gestão “promovendo a articulação entre agentes públicos e privados para o cumprimento das diretrizes e implementação das propostas” (PBH-PRÁXIS, 2007, p.16).

A já mencionada lei municipal 9.326/2007 (item 3.2.1) concretizou as intenções de adequação dos marcos regulatórios manifestas pelo Plano de Reabilitação. Como

visto, entretanto, ao invés de criar condições para a promoção de HIS nessa localidade a lei serviu apenas ao favorecimento de estratos já privilegiados da sociedade, reforçando a lógica segregacionista que prepondera na RMBH desde a sua formação. As antigas edificações passaram a abrigar apartamentos sofisticados, reforçando a divisão econômico-social do espaço residencial e negligenciando a necessidade de suprir o déficit habitacional que, como visto, se concentra em outra faixa de renda (famílias com rendimento mensal equivalente a 0 a 3 salários mínimos).

4.5 Desenho de uma política pública para a redução da vacância imobiliária na RMBH

A análise do marco regulatório, planos e projetos levantados anteriormente demonstra um esforço positivo no tratamento integrado das questões habitacionais e urbanas. Entretanto, a análise também revela que soluções específicas para o equacionamento do estoque vago residencial e sua disponibilização para HIS são ainda incipientes e encontram dificuldades para serem implementadas na prática. Dentre inúmeros aspectos, deve-se destacar o desinteresse do setor privado por esse tipo de alternativa (como visto, pouco lucrativa) que acaba direcionando a atuação pública para a adoção de soluções habitacionais alinhadas às expectativas de crescimento econômico da indústria imobiliária, como bem demonstra o programa MCMV. Também foi visto que tal sinergia entre capitais e poder público não garante uma distribuição igualitária de riquezas, ao contrário, as desigualdades são acirradas e a divisão econômico-social do espaço residencial acentuada. Em síntese, cria-se um cenário pouco favorável para que a contradição entre déficit e vacância residencial seja superada.

O quadro traçado demonstra que, apesar dos esforços listados, a mobilização do estoque habitacional vago ainda não se tornou de fato presente nas agendas políticas. Para preencher essa lacuna, os trabalhos da equipe HVO para o PDDI-RMBH se voltaram à construção da chamada "*Política Metropolitana Integrada de Direito ao Espaço Cotidiano: moradia e ambiente urbano*", finalizada em dezembro de 2010. Um dos subsídios para a formulação dessa política foi o conjunto das discussões expostas

ao longo dessa dissertação. Dentre outros aspectos, pretende-se tornar o Estado responsável pela identificação dos rastros de vacância, garantindo o acesso direto e indireto às unidades vagas pelas famílias de baixa renda e criando, ao mesmo tempo, condições para a “autonomia na produção do espaço cotidiano na escala microlocal de uma maneira congruente com a dinâmica metropolitana como um todo” (PDDI-HVQ-6, 2010, p.3).

De modo geral, busca-se apontar formas que facilitem o acesso das famílias carentes ao estoque de domicílios vagos, que interditem a ociosidade desse estoque, forçando sua liquidez e, por fim, que contribuam para sua difusão. Tal proposta pretende ser viabilizada pelo estímulo a novos arranjos produtivos, principalmente para a melhoria e recuperação de imóveis, sempre voltados para o valor de uso e que remunerem o trabalho e não os capitais. Essas medidas são consideradas cruciais para a redução da vacância habitacional em todo o país. Espera-se, além disso, que elas resultem em uma redução do controle dos capitais sobre os espaços cotidianos, tendo em vista que a forma de produção capitalista de moradias é um aspecto decisivo para a formação do imenso estoque de imóveis vagos existente, podendo ser considerado ainda, um dos principais elos quebrados das cadeias de vacância não só na RMBH como em todo o país.

A Política Metropolitana Integrada de Direito ao Espaço Cotidiano: moradia e ambiente urbano tem os objetivos gerais e específicos que seguem:

Objetivos gerais (PDDI-HVQ-6, 2010, p.11):

- Efetivar a implementação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e outros instrumentos jurídicos disponíveis, sobretudo com vistas ao cumprimento da função social da propriedade;
- Melhorar a qualidade dos espaços cotidianos da RMBH (moradias e seus ambientes urbanos), em especial aqueles ocupados pela população de menor renda, sanando a inadequação habitacional e a precariedade urbana;
- Ampliar a oferta de terra e unidades habitacionais para a população de menor renda, extinguindo o déficit habitacional;
- Intensificar o uso do espaço edificado e urbano, contendo expansões e adensamentos construtivos desnecessários da malha urbana;
- Possibilitar a gestão do espaço cotidiano em escala microlocal por grupos primários e administrações municipais com autonomia de decisão e ação e troca solidárias, sem prejuízo para as diretrizes metropolitanas de escalas mais abrangentes;

- Viabilizar arranjos produtivos cooperativos para o trabalho de construção civil, estendendo os benefícios para a geração de trabalho e renda;
- Conter a especulação e a dominância da indústria imobiliária na decisão acerca dos rumos da cidade.

Objetivos específicos (PDDI-HVQ-6, 2010, p.11-12):

- Utilizar o estoque de edificações vagas, privadas e públicas, para uso habitacional e para outros usos de interesse social;
- Utilizar o estoque de lotes urbanizados ociosos para uso habitacional e para outros usos de interesse social;
- Promover a produção de novas unidades habitacionais de interesse social em áreas centrais ou próximas às centralidades urbanas;
- Ampliar a disponibilidade de espaços livres públicos e estimular sua gestão em nível microlocal;
- Ampliar o acesso de grupos organizados e administrações municipais a programas habitacionais e urbanísticos existentes.

Todos os objetivos são contemplados por projetos e ações que se dividem entre quatro programas distintos: Programa de Regulamentação Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano (1), Programa de Gestão do Espaço Cotidiano (2), Programa de Intensificação do Uso Social da Cidade (3) e Programa de Construção Cooperativa (4). Merece destaque o terceiro deles que objetiva ampliar a oferta habitacional mediante a mobilização do estoque de edificações e lotes vagos em áreas bem providas de infraestrutura urbana. O QUADRO 4.4 (abaixo) apresenta de forma resumida o desenho final da política. Seus projetos serão mais detalhados adiante, contudo, dada a interdependência entre os programas (FIG. 4.3), cabe chamar atenção para algumas ações que não fazem parte da Intensificação do Uso Social da Cidade, mas que, no entanto são importantes para a sua implementação.

**QUADRO 4.4 Política metropolitana integrada de direito ao espaço cotidiano –
Programas e Projetos**

Política metropolitana integrada de direito ao espaço cotidiano: moradia e ambiente urbano	
1 Programa de Regulamentação Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano [...] criar uma regulamentação em nível metropolitano dos instrumentos urbanísticos e sociais necessários para fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade, possibilitando a execução dos demais elementos da Política de Direito ao Espaço Cotidiano. (p.23)	
1.1	Regulamentação Metropolitana dos Instrumentos Urbanísticos [...] elaboração de um texto regulatório que, uma vez acordado e aprovado pelo Conselho Metropolitano, deverá ser utilizado para a regulamentação dos instrumentos urbanísticos em todos os municípios da RMBH. (p.23)
1.2	Regulamentação Metropolitana dos Instrumentos Complementares [...] elaboração de um texto regulatório que, uma vez acordado e aprovado pelo Conselho Metropolitano, deverá ser utilizado em todos os municípios da RMBH. Este texto contempla todas as definições legais necessárias à implementação dos demais elementos da Política de Direito ao Espaço Cotidiano: o aluguel social, a atuação das associações de moradores e as cooperativas de construção. (p.27)
1.3	Delimitação Metropolitana de ZEIS [...] delimitação georreferenciada e aprovação, pelas Câmaras Municipais, de áreas e imóveis de ZEIS das modalidades Vazia, Ocupada e Protegida e de áreas de aplicação da ZEIS Sobreposta. (p.27)
2 Programa de Gestão do Espaço Cotidiano [...] estimular uma gestão transparente, articulada e colaborativa, que favoreça as iniciativas da população, possibilitando tanto a melhoria de cada porção do espaço cotidiano ao longo do tempo e de acordo com as decisões dos cidadãos diretamente afetados, quanto a ampliação da oferta de HIS na RMBH. (p.29).	
2.1	Levantamento Fundiário Metropolitano [...] levantamento da situação fundiária e de uso das áreas, terrenos, lotes e edificações na RMBH, com foco no uso habitacional. (p.31).
2.2	Ferramenta Digital de Gestão do Espaço Cotidiano [...] elaboração, implantação e manutenção de uma ferramenta digital composta por banco de dados e um conjunto de interfaces acessíveis via web para consulta e inserção de informações. (p.34).
2.3	Melhoria do Espaço Cotidiano [...] promoção e facilitação de iniciativas de melhoria da qualidade da moradia e de seu ambiente urbano. Trata-se de promover a troca de informações e experiências entre indivíduos, grupos organizados (entidades), empreendedores privados e Prefeituras e de ampliar seu acesso, em nível municipal e microlocal, a programas de desenvolvimento urbano, regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e melhoria habitacional. (p.37)
2.4	Produção de HIS [...] promoção e facilitação de iniciativas de produção de HIS, por indivíduos, grupos organizados (entidades), empreendedores privados e pelas prefeituras, especialmente nos municípios com menor capacidade institucional para o acesso aos programas federais de financiamento de HIS. (p.38)
3 Programa de Intensificação do Uso Social da Cidade [...] ampliar a oferta habitacional, especialmente para a população com renda familiar mensal de até três salários mínimos, mediante a disponibilização do estoque existente de áreas, terrenos e edificações subutilizadas ou não-utilizadas providas de boa infraestrutura e articulação urbanas. (p.40).	
3.1	Casa Cheia [...] promover a ocupação das edificações subutilizadas ou não-utilizadas, fazendo cumprir a função social da propriedade, mediante a aplicação dos instrumentos urbanísticos e a disponibilização de opções aos proprietários dos imóveis. (p.41).
3.2	Lote Útil [...] promover a ocupação de lotes, terrenos, parcelas e glebas subutilizados ou não-utilizados, incentivando o cumprimento da função social da propriedade, mediante a disponibilização aos proprietários dos imóveis de opções a serem avaliadas pelas prefeituras municipais e pelas associações de moradores. (p.43)
3.3	Aluguel Social [...] implementação do aluguel social como opção de utilização de edificações vagas e, ao mesmo tempo, forma de ampliação da oferta de HIS, não somente em caráter emergencial ou para aqueles que estão "à espera da casa própria", mas prioritariamente em médio e longo prazo. (p.45)
4 Programa de Construção Cooperativa [...] estimular a formação e atuação de cooperativas de trabalho e produção na construção civil, com foco na obtenção de ganhos sociais, como a geração de trabalho e renda com autonomia dos trabalhadores e a valorização dos ofícios da construção. (p.50).	
4.1	Formação de Cooperativas de Construção Civil [...] implementação de processos educacionais para a formação social e técnica de integrantes de cooperativas de produção no setor da construção civil. (p.52).
4.2	Sustentabilidade das Cooperativas de Construção Civil [...] implementação de um conjunto de medidas que favoreça a sustentabilidade das cooperativas de construção. (p.54)

Fonte: PDDI-HVQ-6, 2010. Dados trabalhados pela autora.

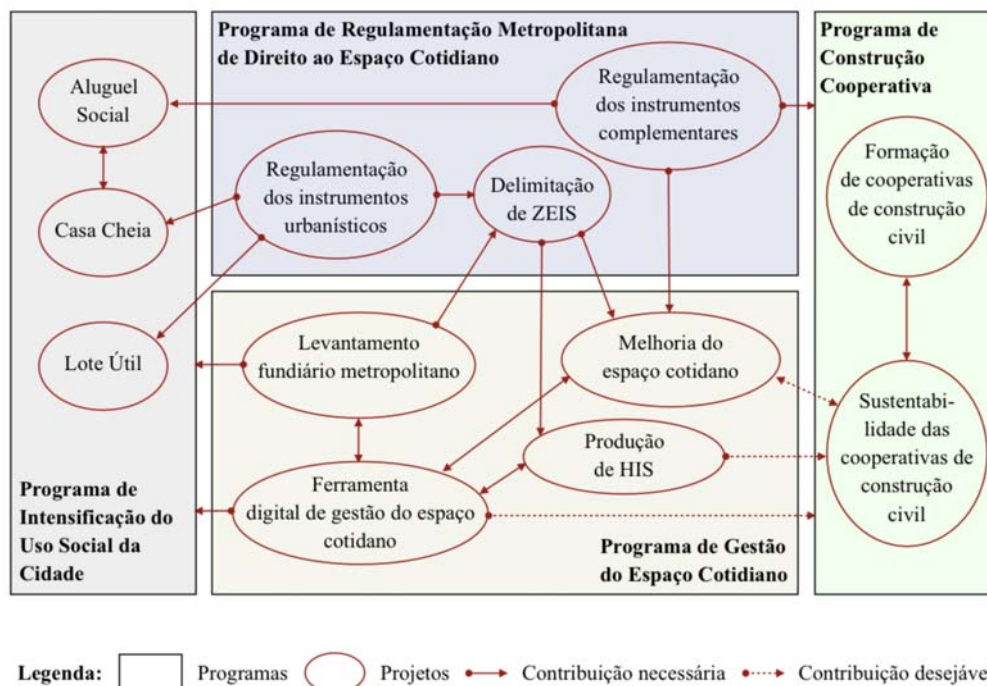


FIGURA 4.3 – Mapa Síntese – articulação entre programas da *Política Metropolitana Integrada de Direito ao Espaço Cotidiano: moradia e ambiente urbano*.
Fonte: PDDI-HVQ-6, 2010,p.19.

A regulamentação em âmbito metropolitano dos instrumentos urbanísticos para cumprimento da função social da propriedade é o objetivo principal do **Programa de Regulamentação Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano (1)** e, ao mesmo tempo, o respaldo legal para que o uso social das cidades seja intensificado. O programa é composto por três projetos distintos: *Regulamentação Metropolitana dos Instrumentos Urbanísticos (1.1)*, *Regulamentação Metropolitana de Instrumentos Complementares (1.2)* e *Delimitação Metropolitana de Zonas Especiais de Interesse Social (1.3)*. Em especial, o primeiro projeto consiste na elaboração de um texto regulatório a ser pactuado entre todos os municípios da RMBH para a regulamentação de instrumentos como as ZEIS; Dação em Pagamento; Abandono; Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC); IPTU Progressivo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, cruciais para que o estoque de lotes e domicílios vagos seja mobilizado. Dentre os conteúdos da *Regulamentação Metropolitana de Instrumentos Urbanísticos (1.1)* que se relacionam à intensificação do uso social das cidades, cabe destacar o seguinte (PDDI-HVQ-6, 2010, p.24-26):

- ZEIS SOBREPOSTA é definida como área urbana na qual o imóvel (terreno ou edificação) subutilizado ou não-utilizado é destinado à produção de HIS ou a outros usos de interesse social e pode estar sujeito a regras específicas de uso e ocupação do solo, independentemente de sua delimitação específica na legislação municipal;
- TERRENOS EM ÁREAS HOMOGÊNEAS COM VACÂNCIA DE LOTES DE ATÉ DE 50% (menos da metade dos lotes sem uso) e bem providos de infraestrutura e articulação urbana estarão sujeitos à aplicação de PEUC, seguida de IPTU Progressivo no Tempo e, se o lote continuar sem uso, Desapropriação com Títulos da Dívida Pública. São excetuados dessa aplicação de PEUC três casos: lotes vagos em áreas de preservação; lotes vagos em áreas de interesse do patrimônio histórico; e lotes de uso habitacional que constituam a única propriedade de lote de uma família (proprietário e seus dependentes). Essa última exceção deve preservar as famílias que têm a intenção de construir, mas ainda não dispõem de recursos para isso;
- TERRENOS EM ÁREAS HOMOGÊNEAS COM VACÂNCIA DE LOTES ACIMA DE 50% (mais da metade dos lotes sem uso) não estarão sujeitos à aplicação de PEUC, mas terão incentivo para implementar usos de interesse social.

A ZEIS Sobreposta é um instrumento fundamental para a mobilização do estoque vago aqui pretendida. Semelhante às “zonas especiais de sobreposição” norte americanas (item 4.1), esse tipo de ZEIS não necessita de uma demarcação prévia e regulamentada em lei. O “sombreamento” proposto é mais simples de ser aplicado pela Prefeitura e deve contemplar edificações, lotes ou pequenas áreas pulverizadas na cidade. As diferentes alternativas para promover a utilização social de terrenos homogêneos, segundo seu percentual de lotes vagos, também é uma proposta relacionada às altas taxas de vacância residencial encontradas. Face ao número de domicílios vagos existentes na RMBH, pretende-se evitar o excesso de novas construções (terrenos em áreas homogêneas com vacância de lotes acima de 50% e, em geral, pouco articulados com a mancha urbana). Por outro lado, faz todo sentido incentivar a construção de interesse social (moradias e espaços públicos coletivos) em lotes ociosos pulverizados pela cidade (terrenos em áreas homogêneas com vacância de lotes de até 50%). A mobilização do estoque de domicílios vagos, pelo aumento da abrangência da cadeia de vacância aqui proposto, demandará tempo para ser efetivado. Desse modo, considerando a necessidade premente das 104.048 famílias da RMBH morando em condições que caracterizam o déficit habitacional, a ocupação dos lotes ociosos bem articulados na cidade (bem providas de infraestrutura e amenidades urbanas) é uma solução mais imediata.

O **Programa de Gestão do Espaço Cotidiano (2)** objetiva favorecer as iniciativas da população por intermédio de uma gestão colaborativa (entre poder municipal e comunidades) que possibilite a melhoria dos espaços cotidianos e a ampliação da oferta de HIS na RMBH. O *Levantamento Fundiário Metropolitano (2.1)*, a *Ferramenta Digital de Gestão do Espaço Cotidiano (2.2)*, a *Melhoria do Espaço Cotidiano (2.3)* e a *Produção de HIS (2.4)* são os projetos que compõem a gestão colaborativa pretendida. Os dois primeiros são especialmente importantes para a intensificação do uso social da cidade. O *Levantamento Fundiário Metropolitano (2.1)* objetiva coletar e disponibilizar dados consistentes sobre a RMBH e serve como ponto de partida para outros projetos da política. Situação fundiária e de uso das áreas, terrenos, lotes e edificações da região deverão ser levantadas, tendo sempre como o foco o uso habitacional. Outra função do levantamento será a classificação do território metropolitano segundo os Tipos de Espaços Cotidianos que, conforme já destacado no capítulo 3 (item 3.1), objetivam facilitar o reconhecimento dos problemas e das possíveis ações para sua reversão por parte do município. Além da pesquisa de campo são destacadas formas complementares de obtenção de dados, via coleta de informações em cartórios de registro de imóveis (dados sobre a situação patrimonial), concessionárias de serviços públicos (relatórios de desligamento dos serviços ou consumo nulo), instituições financeiras (execuções fiscais e hipotecárias de imóveis), secretarias municipais de finanças (levantamento de imóveis com débito de IPTU) e Secretarias de Patrimônio Municipal, Estadual e da União (levantamento de imóveis públicos). A realização desse levantamento preenche parte da lacuna destacada pela FJP, que chama a atenção para a insuficiência dos dados quantitativos por ela disponibilizados como único respaldo para a formulação de políticas públicas que contemplem a vacância imobiliária no país, conforme visto no capítulo 2 (item 2.2.1).

A *Ferramenta Digital de Gestão do Espaço Cotidiano (2.2)* "consiste na elaboração, implantação e manutenção de uma ferramenta digital composta por banco de dados e um conjunto de interfaces acessíveis via web para consulta e inserção de informações" (PDDI-HVQ-6, 2010, p.34). A exemplo das ações norte americanas relatadas no item 4.1, as estratégias de informação são consideradas cruciais na mobilização do estoque vago. A diferença entre essas ações e a ferramenta proposta, entretanto, é o caráter

colaborativo da ferramenta, aberto à participação dos cidadãos metropolitanos. As interfaces que serão utilizadas para consulta e inserção de informações correlatas à intensificação do uso social das cidades são (PDDI-HVQ-6, 2010, p.35-36):

- **INTERFACE DE ZEIS:** interface que possibilite o acesso, via web e em diversos formatos (mapas, tabelas, gráficos), dos dados sobre as ZEIS resultantes do projeto de Delimitação Metropolitana de ZEIS, bem como a inserção de novos dados ao longo do tempo, referentes a ações e projetos de utilização (com ou sem edificação) de ZEIS Vazias, regularização e melhoria de ZEIS Ocupadas, utilização e monitoramento de ZEIS Protegidas e criação de ZEIS Sobrepostas. Estas informações serão atualizadas pelas Prefeituras Municipais, mas poderão ser consultadas também pela população em geral, sobretudo para o acompanhamento das ações por movimentos populares e cidadão interessados.
- **INTERFACE DE EDIFICAÇÕES VAGAS:** interface que possibilite o acesso, via web e em diversos formatos (mapas, tabelas, gráficos), dos dados sobre edificações e unidades vagas resultante do projeto de Levantamento Fundiário Metropolitano, bem como a inserção de novos dados ao longo do tempo, referentes a ações e projetos de reocupação de edificações vagas. Estas informações serão atualizadas pelas Prefeituras Municipais, mas poderão ser consultadas e complementadas também pela população em geral para uma participação colaborativa na identificação de novas unidades edificações vagas (dados confidenciais podem ser protegidos por senha, se necessário)¹³³. A interface deverá, também, disponibilizar esclarecimentos, procedimentos, formulários e outras informações necessárias para que as Prefeituras possam proceder às notificações dos proprietários de imóveis vagos e às aplicações dos instrumentos urbanísticos tal como definida na Regulamentação Metropolitana.
- **INTERFACE DE ALUGUEL SOCIAL:** interface que possibilite o acesso via web a todas as regras e possibilidades do aluguel social e constitua uma forma de comunicação efetiva entre as entidades gestoras desse projeto, bem como uma base georreferenciada de informações sobre os imóveis participantes e um cadastro de famílias, também georreferenciado, das famílias candidatas ao aluguel social.
- **INTERFACE DE MELHORIA DO ESPAÇO COTIDIANO:** interface que possibilite o acesso via web a uma gama ampla de informações sobre melhorias, incluindo desde reformas e ampliações de edificações até a urbanização e regularização fundiária de assentamentos ou a melhoria de espaços públicos e coletivos, especialmente as possibilidades dadas pelo projeto Lote Útil. A estrutura básica dessas informações é feita pela classificação dos espaços cotidianos em Tipos [tais como descritos no capítulo 3, item 3.1]. Nesta interface, a inserção de dados pelas associações de moradores e pelos cidadãos em geral é especialmente relevante.

O Programa Intensificação do Uso Social da Cidade (3), conforme já explicitado, está diretamente vinculado à promoção de HIS via mobilização do estoque imobiliário ocioso em áreas bem providas de amenidades urbanas. Cabe esclarecer que a mobilização do estoque vago difere da reabilitação de edificações, mote dos programas habitacionais federais anteriormente analisados. A reabilitação expressa a necessidade de recompor atividades, habilitando novamente espaços que tenham

¹³³ Como visto no item 3.1, bancos de dados com características semelhantes já foram criados para cidades como Filadélfia (Neighborhood Information System – NIS: <http://cml.upenn.edu/nis/>) e Los Angeles (Neighborhood Knowledge Los Angeles - NKLA: <http://datamob.org/datasets/show/neighborhood-knowledge-los-angeles-nkla-data>).

passado por processos de degradação ou perda de funções como as edificações abandonadas e mal conservadas existentes nas áreas centrais de grandes cidades. A mobilização do estoque vago é, por sua vez, uma ação estrutural. Como evidenciado pelo capítulo 3, a vacância de unidades pode ser resultante de diversos fatores como a obsolescência, a superprodução de moradias, a substituição de uso e ocupação, a pouca articulação urbana e a situação patrimonial e pendências jurídicas, que não implicam necessariamente a degradação ou a má conservação do imóvel. Mesmo alguns domicílios considerados obsoletos podem prescindir de melhorias do espaço físico. Uma residência sem garagem, por exemplo, é perfeitamente adequada a uma família que não possui carros, desde que o imóvel se enquadre em seu padrão de compra ou aluguel. Isso evidencia que muitos imóveis vagos (senão a maioria) encontram-se em plenas condições de uso e não necessitam de reformas, reciclagens ou “reabilitações”, mas sim de estratégias (via legislação, programas etc.) que interditem sua ociosidade e prolonguem as cadeias de vacância.

Nesse sentido, o **monitoramento das taxas de vacância** é uma iniciativa fundamental. A exemplo do modelo implementado em Nova Iorque (detalhado no capítulo 2, item 2.4), as taxas de vacância da RMBH deverão ser monitoradas tomando-se como recortes de pesquisa, áreas com vacância expressiva. Essa amostra não se restringe às unidades vazias, mas também contempla os demais domicílios. Todas as unidades da amostra selecionada terão sua ocupação monitorada ao longo do período da pesquisa, pois é possível que muitos imóveis ociosos sejam ocupados e que, inversamente domicílios antes habitados, tornem-se vazios¹³⁴. O monitoramento é uma estratégia de prevenção e estabilização (ver item 4.1) e deve ser pensado para grupos de municípios com características semelhantes (faixa de renda da vizinhança onde se concentram os vagos, tamanho do perímetro urbano, população, atividade econômica etc.). Ele consiste em um trabalho de campo continuado sendo que a coleta de informações deve ser feita diretamente com a população, por meio de questionários. Além dessa medida, três projetos são importantes para a concretização

¹³⁴ Segundo o modelo de Nova Iorque, a unidade permanece na amostra por 4 meses consecutivos, fora dela por outros 8 meses e depois retorna por mais 4 meses. Depois desse período a unidade é retirada da amostra. Para que o monitoramento seja colocado em prática na RMBH, deve-se pensar uma temporalidade mais adequada ao caso brasileiro face às especificidades da vacância residencial no país (como a utilização de imóveis para entesouramento, por exemplo).

dos objetivos do Programa de Intensificação do Uso Social da Cidade: *Casa Cheia* (3.1), *Lote Útil* (3.2) e *Aluguel Social* (3.3)¹³⁵.

O projeto *Casa Cheia* (3.1) consiste na aplicação dos instrumentos urbanísticos e disponibilização de opções de utilização aos proprietários do imóvel para fazer cumprir a função social da propriedade. Foi formulado um cardápio preliminar com algumas opções para a reocupação de edificações vagas. São elas: Aluguel social (conforme projeto respectivo) que pode ser institucional (gestão do imóvel transferida para uma instituição), público (instalação de equipamentos públicos do Município e do Estado) ou cooperativo/ associativo (gestão do imóvel transferida para uma entidade sem fins lucrativos); Comodato parcial (parte do imóvel é cedida ao Município ou Estado para instalação de equipamento Público) e Doação. São pré requisitos para a realização do Casa Cheia os seguintes projetos (FIG. 4.3): *Regulamentação Metropolitana dos Instrumentos Urbanísticos* (1.1), *Levantamento Fundiário Metropolitano* (2.1) e *Ferramenta Digital de Gestão do Espaço Cotidiano* (2.2). Para a concretização de seus objetivos, o projeto conta ainda com a atuação de diversos atores (PDDI-HVQ-6, 2010, p.42):

1. Instituições de pesquisa e planejamento: detalhamento de um cardápio geral de opções para a reocupação de edificações vagas, a ser disponibilizado na INTERFACE DE EDIFICAÇÕES VAGAS.
2. Prefeituras Municipais / Câmaras Municipais: classificação de edificações e unidades vagas no municípios segundo os instrumentos urbanísticos cabíveis, que são: a sucessão de Parcelamento, Edificação e Uso Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública; Desapropriação; Dação em Pagamento; Abandono; ZEIS Sobreposta.
3. Prefeituras Municipais: notificação dos proprietários dos imóveis, quando houver, para a aplicação dos instrumentos urbanísticos e disponibilização das opções locais para a reocupação de edificações vagas; notificações e opções locais devem ser continuamente atualizadas na INTERFACE DE EDIFICAÇÕES VAGAS.
4. Prefeituras Municipais: monitoramento da taxa de vacância e aplicação continuada dos instrumentos urbanísticos àqueles imóveis que permanecerem vagos, de acordo com os procedimentos e prazos indicados na Regulamentação Metropolitana.

¹³⁵ Os projetos propostos são opções de reutilização, conforme indicado pela experiência norte americana (item 4.1).

O projeto *Lote Útil* (3.2) tem como objetivo fazer cumprir a função social de áreas não edificadas como lotes, terrenos, parcelas e glebas ociosas a partir da aplicação dos instrumentos urbanísticos. A *Regulamentação Metropolitana dos Instrumentos Urbanísticos* (1.1) e o *Levantamento Fundiário Metropolitano* (2.1) são os pressupostos para a realização do projeto. Assim como no *Casa Cheia*, deverão ser disponibilizadas aos proprietários de lotes vagos opções de ocupação que serão avaliadas pelas prefeituras municipais e associações de moradores. Conforme explicitado pelos conteúdos da *Regulamentação Metropolitana dos Instrumentos Urbanísticos* (1.1), terrenos com vacância de lotes inferior a 50% deverão ser submetidos à aplicação do trio IPTU Progressivo, PEUC e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública. Áreas com vacância superior a esse percentual deverão ser edificadas, caso oportuno, ou disponibilizadas para uso público (equipamentos temporários, agricultura urbana ou periurbana etc.), à particulares ou associações de moradores. Como visto no item 4.1, iniciativas similares já foram implementadas em cidades norte americanas. Em geral, as opções de utilização imediata e temporárias incluem a criação de infraestrutura verde (*urban greening*). Cleveland, Flint e cidades da Pensilvânia¹³⁶ têm colocado em prática ações nesse sentido, promovendo redes de caminhos verdes, jardins comunitários, pequenos parques e espaços de recreação. Na Pensilvânia, onde a iniciativa assume uma escala mais abrangente, os moradores fazem a indicação dos lugares e se envolvem com a limpeza, criação e manutenção dos espaços. Para a concretização de seus objetivos, o projeto *Lote Útil* conta com a participação dos seguintes atores (PDDI-HVQ-6, 2010, p.44):

1. Instituições de pesquisa e planejamento: detalhamento de um cardápio geral de opções para a reocupação de lotes vagos, a ser disponibilizado na INTERFACE DE MELHORIA DO ESPAÇO COTIDIANO.
2. Prefeituras Municipais / Câmaras Municipais: classificação de lotes vagos no município, não delimitados como ZEIS VAZIAS, segundo os instrumentos urbanísticos cabíveis, que são: a sucessão de Parcelamento, Edificação e Uso Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública; Desapropriação; Dação em Pagamento; Abandono; Direito de Preempção; ZEIS Sobreposta.
3. Prefeituras Municipais: notificação dos proprietários dos imóveis, quando houver, para a aplicação dos instrumentos urbanísticos e disponibilização das opções locais de usos de

¹³⁶ Para maiores informações, ver Pennsylvania Horticultural Society (PHS). Disponível em: <http://www.pennsylvaniahorticulturalsociety.org/home/index.html>

interesse social. Notificações e opções locais devem ser continuamente atualizadas na INTERFACE DE MELHORIA DO ESPAÇO COTIDIANO.

4. Associações de moradores: sugestão de uso social para os lotes vagos e, dado esse uso, fornecimento de atestado ao proprietário a ser usado junto à prefeitura.
5. Prefeituras Municipais: aplicação continuada dos instrumentos urbanísticos àqueles imóveis que permanecem vagos, de acordo com os procedimentos e prazos indicados na Regulamentação Metropolitana.

O *Aluguel Social (3.3)* é um projeto que visa implementar a utilização de edificações vagas ampliando a oferta de HIS. A gestão dos empreendimentos deverá ser feita preferencialmente por entidades (associações de moradores, movimentos populares organizados etc.), mas poderá também ficar a cargo das Prefeituras. O *Casa Cheia (3.1)*, a *Ferramenta Digital de Gestão do Espaço Cotidiano (2.1)* e a criação de um *Fundo Metropolitano de Aluguel Social* são os pressupostos para a realização do projeto. Para a concretização de seus objetivos, o projeto *Aluguel Social* conta com a participação dos seguintes atores (PDDI-HVQ-6, 2010, p.46):

1. Conselho Metropolitano: Criação de um fundo metropolitano de aluguel social
2. Agência Metropolitana/ SEDRU-MG/ Prefeituras municipais: chamada pública para cadastramento de inquilinos, entidades gestoras e imóveis para o aluguel social (deve ser acompanhada de uma difusão do Projeto Casa Cheia, de modo que os proprietários possam se antecipar à notificação de PEUC). O cadastramento pode se dar via INTERFACE DE ALUGUEL SOCIAL, nas Prefeituras ou em outros locais de atendimento (CRAS, LUMEs etc.).
3. Prefeituras municipais: seleção e classificação de inquilinos, entidades gestoras e imóveis disponíveis para aluguel social. Os imóveis são classificados também em relação ao seu estado de conservação e à necessidade de reformas ou melhorias. A disponibilidade dos imóveis decorrerá, num primeiro momento, da chamada pública; posteriormente, imóveis advindos do Projeto Casa Cheia são incorporados ao estoque.
4. Entidades gestoras: seleção de inquilinos, elaboração de contratos e manutenção dos imóveis.

E com as regras que seguem (PDDI-HVQ-6, 2010, p.46-47):

- Os proprietários de edificações ou unidades vagas podem disponibilizá-las para o aluguel social. Durante o tempo em que estiverem alugadas, tais edificações são isentas do pagamento do IPTU.
- O processo de aplicação dos instrumentos urbanísticos Parcelamento, Edificação e Uso Compulsório (PEUC), seguido de IPTU Progressivo e Desapropriação com Títulos da Dívida Pública cessa a partir do momento em que o imóvel é disponibilizado para o Aluguel Social.

- O aluguel é pago ao proprietário do imóvel pelo Fundo Metropolitano de Aluguel Social uma única vez ao ano. Seu valor é inferior ao praticado pelo mercado e baseado no valor venal do imóvel, segundo a planta geral de valores das Secretarias Municipais de Finanças.
- O ônus do inquilino inclui taxa de condomínio e o retorno, total ou parcial, do aluguel ao Fundo Metropolitano de Aluguel Social, pagos mensalmente. O ônus nunca deve exceder 25% da renda familiar mensal. O inquilino pode ser integralmente dispensado do retorno ao Fundo, conforme a faixa de renda da família.
- O inquilino tem a responsabilidade de zelar pelo imóvel e obedecer as regras gerais de seu uso, bem como as regras específicas do Aluguel Social.
- A própria Prefeitura pode constituir uma entidade gestora. Outras entidades gestoras de aluguel social são constituídas como associações ou cooperativas. Estimula-se a organização dos inquilinos e de grupos locais para a criação de tais entidades, mas elas podem ser implementadas também a partir de instituições como universidades (para moradia de estudantes, funcionários, professores), hospitais (para moradia de pacientes em tratamento ambulatorial prolongado e suas famílias), penitenciárias (para a moradia das famílias dos detentos).
- Entidades gestoras assumem a responsabilidade pela gestão e manutenção dos imóveis, pela seleção de inquilinos e pela elaboração dos contratos de aluguel. Os recursos para isso provêm do Fundo Metropolitano de Aluguel Social.
- Os contratos de aluguel social têm prazo mínimo de 12 meses. Findo esse prazo, o contrato pode ser renovado ou o proprietário pode requerer o imóvel para uso próprio.
- No caso de não renovação do contrato de aluguel, a entidade gestora deve procurar disponibilizar outro imóvel na mesma região para os inquilinos.
- Imóveis disponibilizados para o aluguel social têm área útil mínima de 30m² e não tem limitação de área útil máxima, desde que seja ocupada de modo a não exceder limite de 25m² por morador (isto é, famílias mais numerosas ou polinucleares podem ocupar imóveis maiores).

A **Construção Cooperativa (4)** é o último programa que integra a *Política Metropolitana Integrada de Direito ao Espaço Cotidiano*. Seu objetivo é estimular novos arranjos produtivos na construção civil como alternativa à produção capitalista de moradias. Como visto, a ideia de motivar a atuação de entidades sem fins lucrativos na promoção habitacional vem ganhando espaço nas políticas federais. Contudo, ainda que esses agentes possam ocupar não só o papel de proponentes, mas também de executores dos empreendimentos via autogestão (como no MCMV-E, item 4.2.1.2), poucos têm sido os avanços dessas práticas alternativas na realidade. A produção de moradias para a população socialmente vulnerável continua sendo relegada às mãos da indústria imobiliária, ainda que o histórico da promoção pública de moradias e as estatísticas do déficit habitacional tenham tornado evidente o pouco interesse dessa indústria por esse público específico:

É fato que a habitação da população de menor renda constitui uma mercadoria inviável do ponto de vista da produção capitalista, tanto em razão da solvabilidade da demanda, quanto em razão do preço da terra urbana, definido pela disputa dos capitais por sobrelucros de localização e, no caso da habitação, pelo mercado de incorporação para as classes média e alta. Na RMBH, à semelhança de muitas outras metrópoles brasileiras, essa contradição estrutural deixou de ser enfrentada pelas políticas públicas durante muito tempo, levando a população a produzir suas próprias alternativas habitacionais, caracterizadas pela escassez de recursos técnicos e financeiros e pela precariedade de localizações urbanas (ora periféricas, ora centrais de difícil ocupação). (PDDI-HVQ-6, 2010, p.3-4).

Embora a reabilitação de imóveis não seja o mote específico da intensificação do uso social da cidade, para esse tipo de produção habitacional o não reconhecimento de outros agentes executores, além do setor imobiliário privado, é ainda mais impeditivo. Como visto, além de pulverizados na mancha urbana, esses empreendimentos não têm resultados quantitativos expressivos, sendo, portanto, pouco interessantes para a indústria da construção (conforme evidenciado pela experiência do PAR-Reforma, ver item 4.2.1.1). O mesmo vale para lotes ociosos espalhados na malha urbana. A dispersão dos empreendimentos habitacionais inibe o fluxo de produção mais contínuo e dificulta a utilização de máquinas e equipamentos em longo prazo (FARAH, 1996). Desse modo, a proposição do programa de Construção Cooperativa torna-se crucial para a concretização de todos os demais programas da *Política Metropolitana Integrada de Direito ao Espaço Cotidiano*, “pois pode viabilizar ações de melhoria de edificações existentes, recuperação de áreas degradadas e produção de HIS em empreendimentos de pequeno porte em locais bem providos de infraestrutura urbana” (PDDI-HVQ-6, 2010, p. 50).

Todas as medidas listadas são consideradas cruciais para a redução da vacância habitacional na RMBH e devem ainda ser aprofundadas e melhoradas. Contudo, dado o contexto de transição política¹³⁷ em que foi elaborado, restam dúvidas sobre a efetividade dos trabalhos realizados no âmbito do PDDI-RMBH. A colocação em prática dos programas desenhados, seria importante para testar suas possibilidades e limites, criando condições para ajustes e modificações, certamente necessários. Mesmo assim, entende-se que os trabalhos desenvolvidos para a *Política*

¹³⁷ Como já mencionado, os trabalhos do PDDI-RMBH foram finalizados em dezembro de 2010, em um contexto de mudanças no governo do estado. Embora o mesmo partido político tenha se mantido no poder, mudanças de segundo escalão dissolveram a SEDRU-MG e geraram incertezas quanto à aplicação do plano desenvolvido.

Metropolitana Integrada de Direito ao Espaço Cotidiano representam um importante passo na convergência do estoque residencial vago para a resolução do déficit habitacional. Além disso, essa experiência abre uma perspectiva potente para a elaboração de outras políticas públicas urbanas e habitacionais em todo o país, tendo em vista o cenário contraditório entre carência habitacional e domicílios vagos e a curta abrangência das cadeias de vacância, resultantes da predominância do processo de produção capitalista do espaço.

5 CONCLUSÃO

A vacância residencial constitui um fenômeno ainda pouco explorado em âmbito nacional. Foram aqui reunidas diversas referências sobre o assunto, a maioria internacionais, que quando comparadas ao volume de pesquisas de que dispomos sobre outros temas da arquitetura e urbanismo, se revelam ainda de pequena envergadura. Desse modo, mais do que reflexões conclusivas, buscar-se-á apresentar uma síntese das reflexões aqui desenvolvidas que possa ser útil para pesquisas futuras e imprescindíveis. A necessidade de entender as razões para a coexistência de carência e vacância habitacional nas cidades da RMBH é a principal motivação deste trabalho. Parte-se da constatação de que compreender as raízes dessa contradição e os motivos que tornam os domicílios ociosos inacessíveis para as famílias que deles necessitam é fundamental para a elaboração de políticas públicas urbanas e habitacionais que contemplem o problema de maneira efetiva. Como visto, a abordagem da vacância imobiliária proposta objetiva inserir o debate no âmbito da economia de produção. A existência simultânea de habitações ociosas e famílias sem casa é vista, desse modo, como mais uma das inúmeras contradições da produção capitalista de moradias. Em outros termos, isso significa dizer que, numa economia de base capitalista, a demanda habitacional é apenas a demanda solvável que cresce em função da renda e não em função das necessidades habitacionais de famílias com menor poder aquisitivo. Na verdade, estas, segundo a lógica da produção capitalista de habitações, nem sequer se configuram como demanda no mercado de moradias.

A reflexão, dividida em três tempos, buscou, em primeiro lugar, desenvolver reflexões que pudessem justificar a não disponibilização dos domicílios vagos existentes para as famílias que necessitam de casa. Temas como a divisão econômico-social do espaço residencial da RMBH e o pseudo equilíbrio do mercado de moradias foram colocados em discussão. A relação entre renda, vacância e déficit habitacional é então trazida a tona: os setores censitários em que a renda da população varia entre 0 a 3 salários mínimos mensais concentram 90% do déficit habitacional e apenas 42% dos domicílios vagos, ao mesmo tempo, os setores censitários habitados pelas famílias de renda acima de dez salários mínimos somam cerca de 4% da população e 18% do total de domicílios vagos. Fica evidente que a forma como os grupos com maiores rendimentos utilizam o espaço é importante para o entendimento do fenômeno estudado. Em síntese, pode-se dizer que seu comportamento excludente afeta o funcionamento das cadeias de vacância na região e impede que o deslocamento de famílias para novos empreendimentos imobiliários recém-lançados dispare uma reação em cadeia de novas transações. Essa é uma realidade que nada contribui para que as cadeias de vacância se tornem mais abrangentes no território. Ao contrário, a falha da cadeia é ela mesma o sucesso da convenção criada, uma vez que a autoexclusão dos grupos de renda superior é utilizada como estratégia de marketing das campanhas dos novos empreendimentos habitacionais.

O prolongamento das cadeias, entretanto, não é dificultado apenas pelas decisões de localização de famílias mais abastadas. Como visto, parte do montante de edificações vagas é considerado um tipo de estoque regulador, necessário para atender as contingências futuras e facilitar as transações de venda e aluguel. Contudo, a existência de domicílios ociosos não é funcional apenas para que não haja “dança de cadeiras” no mercado habitacional. Na verdade, a principal função desse estoque é regular o mercado de moradias de modo global, uma vez que a retirada dos imóveis mais velhos de circulação é a única forma de garantir um fluxo de produção contínuo para a indústria imobiliária. Nesse sentido, foi visto também, que as decisões de mobilidade residencial das famílias capazes de adquirir produtos habitacionais são elas mesmas necessidades fabricadas por essa indústria. A constante alternância entre

inovação e depreciação fictícia dos estoques residenciais são estratégias que geram uma insatisfação permanente da demanda, sempre motivada a adquirir novas habitações. Seu objetivo é manter a rotação do capital sempre contínua, independente dos rastros de vacância que vão sendo deixados para trás.

A ação estatal também pode afetar a abrangência das cadeias de vacância na cidade por sua capacidade de acentuar a divisão econômico-social do espaço residencial. As políticas habitacionais, a realização de grandes obras e a regulamentação de legislações urbanísticas orientam a ocupação do território sem, necessariamente resguardar uma divisão igual de riquezas. Em muitos casos a execução de grandes obras privilegia áreas de alta renda. Também é comum que ela se volte à promoção de novas áreas de expansão para a indústria imobiliária que, ao invés de uma melhoria dos espaços cotidianos com a permanência de populações, acabam gerando um enobrecimento das áreas e a expulsão dos moradores originais para as periferias. A legislação edilícia também é fator crucial para acentuar a divisão econômico-social do espaço residencial. A LUOS é o instrumento que regulamenta a produção do espaço nas cidades e dependendo do critério utilizado (como o zoneamento de usos, por exemplo) pode tornar-se segregacionista e excessivamente determinista das relações cotidianas na cidade. Muitas vezes, legislações urbanísticas de caráter elitizante produzem áreas de distinção que dificultam o funcionamento das cadeias de vacância e levam ao esvaziamento e manutenção de edificações e lotes ociosos em áreas consolidadas da mancha urbana.

Em segundo lugar, buscou-se uma especificação qualitativa da vacância habitacional na RMBH. Cinco fatores que contribuem para sua ocorrência foram considerados especialmente relevantes: *a obsolescência dos imóveis, a superprodução de moradias, a pouca articulação urbana, a substituição de uso e ocupação e a situação patrimonial e pendências jurídicas*. Reflexões sobre o comportamento oportunista de proprietários, a necessidade de flexibilização nos códigos de obras para atender às demandas de reforma e a possibilidade de se pensar a arquitetura como processo aberto, foram propostas ao se discutir a *obsolescência das habitações*. Temas como o desequilíbrio da produção imobiliária da cidade, o consumo da habitação, a depreciação fictícia de

estoques e a retenção de moradias como reserva de valor foram levantados pela discussão sobre a *superprodução de moradias*. A *pouca articulação urbana* abordou, por sua vez, o problema da formação do preço da terra, a disputa dos capitais por solo, a especulação imobiliária e a ocupação de áreas inadequadas para a moradia. Na abordagem do quarto fator - *substituição de moradias* - foram propostas discussões sobre a pressão da indústria imobiliária para a elevação de potenciais construtivos, a mudança do perfil sócio econômico das áreas e a expulsão de populações. Por fim, o abandono de propriedades e a vinculação de imóveis a processos, disputas judiciais e massas falidas de empresas, foram os temas correlatos à *situação patrimonial e pendências jurídicas* postos em discussão.

Todos os temas supracitados são desdobramentos dos fatores que contribuem para a ocorrência de vacância na RMBH que podem ser infinitamente detalhados. Contudo cabe chamar atenção para dois pontos importantes: em primeiro lugar, os fatores enumerados não são exaustivos, várias outras justificativas para a ocorrência de vacância poderão ser ainda encontradas revelando-se igualmente relevantes; em segundo lugar, mais importante do que as implicações específicas de cada um dos fatores é o fato de que em conjunto, eles demonstram que os municípios da RMBH podem acomodar mais pessoas sem expandir seu território ou elevar potenciais construtivos. Em outros termos isso quer dizer que a produção incessante de mais e mais moradias não se justifica em face às altas taxas de vacância residencial e fundiária encontradas. Como visto, todos os fatores (com exceção da *situação patrimonial e pendências jurídicas*) estão relacionados direta ou indiretamente ao padrão de crescimento expansionista e excludente das cidades. Essa dinâmica de crescimento por sua vez, funciona como uma estratégia da indústria imobiliária para garantir um fluxo de produção contínuo da mercadoria moradia, seja por intermédio da elevação de coeficientes de aproveitamento, seja pela promoção de novas frentes de expansão. Cabe, portanto ao Estado, a colocação em prática de novas formas de intervenção e planejamento do crescimento das cidades que não reforcem a irracionalidade na distribuição do estoque de moradias expressa pelas estatísticas oficiais.

As alternativas de intervenção estatal para o controle da vacância imobiliária são contempladas pela terceira parte da análise. Foram examinadas ações internacionais e nacionais (federais, estaduais e municipais) que contemplam o tema, e avaliados sua eficácia e os obstáculos existentes. As informações levantadas revelam que a mobilização do estoque imobiliário vago tem se tornado uma preocupação internacional, seja por intermédio de sua integração às agendas políticas, seja por ações não governamentais. As várias iniciativas enumeradas demonstram alternativas reais para a identificação, tratamento e controle do problema. A realidade brasileira, contudo, revela-se menos avançada. É fato que o marco regulatório, os planos e projetos levantados demonstram um esforço positivo para o tratamento integrado das questões habitacionais e urbanas. A mobilização do estoque de imóveis ociosos em áreas consolidadas depende fundamentalmente disso, uma vez que seus benefícios são obtidos em âmbito global e não somente na esfera específica do atendimento habitacional. Entretanto, as intenções das políticas esbarram em entraves importantes. O primeiro deles, de caráter mais específico, é a falta de percepção do fenômeno da vacância em âmbito municipal. Como mencionado, em oposição à ociosidade de terras, amplamente percebida e questionada (embora informalmente, pois não consta de nenhum diagnóstico estatístico), os vazios construídos assumem uma invisibilidade generalizada. Desse modo, ao atingirem a esfera concreta das cidades, políticas que tratam dessas questões podem tornar-se abstratas e sem sentido, o que restringe sua aplicação.

Outros empecilhos são de ordem mais geral. O primeiro deles é o reconhecimento de que o MCidades, mesmo com todos os esforços para desenvolvimento das instituições estaduais e municipais, é ele próprio frágil institucionalmente. Esse problema está vinculado à atuação da CEF como agente operador e principal agente financeiro dos recursos. Sua enorme capilaridade (a CEF está presente em quase todos os municípios do país) faz dela a responsável prioritária pela aprovação dos financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos. Isso evidencia que o MCidades se responsabiliza pela gestão da política habitacional apenas em tese. Mesmo que sejam expedidos normativos para orientação de procedimentos, é provável que os esquemas e protocolos de trabalho já instituídos na CEF possam, de certa

forma, corromper as orientações passadas pelo ministério. É claro que essa é uma hipótese a ser melhor investigada mas vários indícios que tendem a confirmar essa intuição foram levantados. Um exemplo é o caso de Sarzedo onde a CEF desestimulou a doação de terras públicas, pulverizadas no centro da cidade, para a promoção de unidades do programa MCMV. Ações como essa contrariam frontalmente os pressupostos do MCidades que priorizam as áreas consolidadas e a utilização de imóveis públicos para a promoção de HIS.

Também cabe destacar nas políticas, a permanência de uma correspondência equivocada entre crescimento econômico e desenvolvimento social. A aposta do PAC Cidades Históricas no “reposicionamento da imagem do Brasil no cenário internacional” (BRASIL, 2009a, p. 24), as estratégias do PlanHab focadas na dinamização do setor imobiliário, manutenção das atividades econômicas e nível de emprego no país, além do programa MCMV, evidenciam a permanência de um pensamento arcaico que identifica o crescimento em todas as direções com o desenvolvimento social qualitativo. Esse pressuposto tem, contudo limites muito claros. Caso a taxa de crescimento anual seja mantida (cerca de 2,5% ao ano), em 2035 toda a produção mundial terá sido dobrada. Tendo em vista os evidentes obstáculos de ordem ambiental e social para que esse crescimento se sustente, é previsível que num futuro próximo, possamos esperar um crescimento nulo ou até mesmo negativo (HARVEY, 2009).

Além disso, apesar de registrar avanços em âmbito teórico, na prática a política habitacional e urbana tem assumido, muitas vezes, um papel funcional na desobstrução sistemática de quaisquer fatores que se coloquem como obstáculos para as estruturas de produção capitalistas tradicionais. Como visto, os PDs e PLHIS devem demarcar instrumentos para regular o crescimento das cidades. No entanto embates de ordem política que envolvem interesses privados, acabam fazendo com que o poder público tome, muitas vezes, iniciativas que legitimam a atuação predatória de empreendedores na cidade. Isso é especialmente problemático em se tratando da mobilização do estoque de imóveis ociosos. A utilização dos vazios depende fundamentalmente de sua retirada dos ciclos de especulação e, para isso, a correta

regulamentação de instrumentos como o IPTU progressivo e as ZEIS – que combatem frontalmente a propriedade privada – são cruciais. Mesmo assim, quando avanços nesse sentido são promovidos – como no caso de Belo Horizonte, onde uma legislação edilícia específica foi criada para atender à reabilitação – os esforços acabam sendo cooptados pela iniciativa privada: o hipercentro da cidade, na contramão das propostas iniciais, viu-se reabsorvido pela indústria imobiliária como “nova” frente de expansão.

Por todo o exposto, cabe refletir sobre a interação entre os pressupostos assinalados pelas políticas e a produção concreta do espaço. A própria atenção voltada para a mobilização do estoque ocioso e também a inclusão dos movimentos sociais como agentes da política habitacional, demonstram o desejo de aproximação dos espaços reais e uma valorização das práticas sociais. No entanto, a tradução de tais percepções em planos, programas e projetos pode ter-se tornado demasiado abstrata em função de uma tendência natural das instituições públicas à burocratização, do fechamento das propostas em arranjos que reproduzem as relações sociais de produção e também de uma falta de engajamento dos diretamente interessados nos movimentos sociais organizados pró-habitação. Isso é evidenciado na crítica aos formatos engessados dos planos. Muitas vezes, esses instrumentos são elaborados pelos municípios apenas para cumprimento de um expediente burocrático e não como o resultado de uma reflexão mais profunda sobre as cidades e sua dinâmica cotidiana.

A inadequação de formato, entretanto, não é um problema exclusivo dos planos municipais. Conforme evidenciado, os programas habitacionais federais, focados na utilização do estoque vago existente, como o PAR-Reforma e o MCMV-E, também enfrentam obstáculos para sua difusão em razão de suas próprias exigências contratuais. Sua restrição à indústria da construção como único agente apto para executar as reformas no caso do primeiro e a admissão apenas em tese de regimes de construção alternativos (como a autogestão) no caso do segundo, representa um entrave importante para a consolidação da ocupação de imóveis vagos como prática nos programas habitacionais, tendo em vista o pouco interesse por essa modalidade expresso pela iniciativa privada. Além disso, o foco na reabilitação pode representar uma visão um pouco distorcida do problema. Mais importante do que (re)habilitar

espaços degradados existentes em áreas centrais de grandes cidades é mobilizar todo o estoque vago espalhado pelo território de municípios grandes e pequenos, tornando as cadeias de vacância mais abrangentes e fazendo valer a função social da propriedade. Como visto, grande parte desse estoque (senão sua maioria) encontra-se em plenas condições de uso e não necessita de reformas, reciclagens ou “reabilitações”, mas sim de estratégias (via legislação, programas etc.) que interditem sua ociosidade. Em outras palavras, isso significa que o Estado, mais do que manter seu foco restrito à reabilitação dos imóveis deve começar a se ocupar em identificar os rastros de vacância e garantir acesso direto e indireto a essas unidades para as famílias de baixa renda.

Esse é um dos principais objetivos da *Política Metropolitana Integrada de Direito ao Espaço Cotidiano: moradia e ambiente urbano* que, dentre outros aspectos, pretende tornar o Estado responsável pela identificação dos rastros de vacância, garantindo o acesso direto e indireto às unidades vagas pelas famílias de baixa renda. Para tanto são apontadas formas que visam facilitar o acesso das famílias carentes ao estoque de domicílios vagos e interditar a ociosidade desse estoque, forçando sua liquidez. Tal proposta viabiliza-se pelo estímulo a novos arranjos produtivos, principalmente para a melhoria e recuperação de imóveis, sempre voltados para o valor de uso e que remunerem o trabalho e não os capitais. Essas medidas são consideradas cruciais para a redução da vacância habitacional em todo o país e podem, de fato, enfrentar o problema de maneira estrutural e menos restritiva ou superficial, como ocorre no caso das políticas focadas exclusivamente em reabilitações. Espera-se, além disso, que elas resultem em uma redução do controle dos capitais sobre os espaços cotidianos, tendo em vista que a forma de produção capitalista de moradias é um aspecto decisivo para a formação do imenso estoque de imóveis vagos existente, podendo ser considerado ainda, um dos principais elos quebrados das cadeias de vacância não só na RMBH como em todo o país.

A discussão qualitativa do fenômeno da vacância residencial aqui proposta demonstra, por fim, que a articulação entre domicílios vagos e carência habitacional abre uma perspectiva potente para a elaboração de políticas públicas urbanas e habitacionais

que tenham como insumo todo o estoque vago existente e não somente as edificações vazias em áreas centrais que necessitam de reabilitação. Esse é o ponto em que a pesquisa busca colaborar. Seriam bastante úteis, contudo, novas pesquisas que aprofundassem tal análise qualitativa para as demais regiões do país e que desenvolvessem temas aqui apenas tateados como: as ocupações informais que, pela primeira vez, chamaram a atenção para a possibilidade de utilização dos imóveis vazios; a obsolescência programada como uma estratégia de prevenção ao acúmulo de edificações ociosas ao longo do tempo; os novos arranjos produtivos, potentes para que a ocupação de imóveis vagos seja de fato difundida; o estudo de um percentual médio de vacância residencial necessário para o funcionamento natural do mercado imobiliário para a realidade brasileira (aos moldes do proposto por BELSKYA, 1992 e JUD; FREW, 1990); o desenvolvimento de ferramentas de informação que conferissem maior visibilidade à vacância de edificações (como a Ferramenta Digital de Gestão do Espaço Cotidiano, contemplada no item 4.5) e, por fim, a vacância não residencial, apesar de não registrada pelas estatísticas oficiais, estima-se que essa forma de vacância imobiliária seja igualmente importante.

6 *POST SCRIPTUM*

A investigação aqui proposta utiliza dados da vacância residencial de 2005 (FJP, 2005). Conforme destacado, para essa pesquisa qualitativa os dados estatísticos foram interpretados como tendências, minimizando o problema de sua defasagem de cerca de cinco anos (ver nota 1). Mesmo assim, cabe considerar as informações recém-divulgadas pelo Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2011) que revelam mudanças quantitativas expressivas, lançando novas perspectivas para a continuidade e aprofundamento de pesquisas relacionadas à vacância imobiliária no país. Merece destaque a redução da taxa de vacância residencial na RMBH: de 13,94% em 2005, para 7,71% em 2010 (TAB. 5.1). À queda percentual corresponde uma redução absoluta de domicílios vagos e um crescimento dos domicílios particulares permanentes, equivalentes, respectivamente, a 32.284 e 530.455¹³⁸ domicílios em toda a região. Os dados também revelam um aumento populacional expressivo, com um acréscimo de mais de 500.000 habitantes na região.

138 O aumento expressivo do número de domicílios é um dado relevante para a taxa de vacância, considerando ser este o divisor da relação entre domicílios vagos e total de domicílios existentes.

TABELA 5.1 Domicílios Particulares Permanentes, Vagos e de Uso Ocasional RMBH e Brasil – 2010

Munic.	Domicílios Part. Permanentes		Domicílios Vagos				Domicílios de Uso Ocasional		
	(un.)		(un.)		Tax. Vac. (%)		(un.)		(%)
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	Dif.
Baldim	2.215	3.709	444	504	20,05	13,59	356	654	+84
Belo Horizonte	628.334	846.433	83.148	65.214	13,23	7,70	13686	18.199	+33
Betim	78.479	124.805	14.821	8.811	18,89	7,06	2186	3.394	+55
Brumadinho	7.180	15.373	1.276	1.057	17,77	6,88	2315	3.733	+61
Caeté	9.267	14.151	1.072	857	11,57	6,06	1037	1.399	+35
Capim Branco	2.050	3.578	269	318	13,12	8,89	210	611	+91
Confins	1.247	2.235	159	206	12,75	9,22	216	329	+52
Contagem	143.217	202.534	18.771	14.648	13,11	7,23	1992	2.906	+46
Esmeraldas	11.987	26.020	2.694	3.178	22,47	12,21	3271	5.283	+62
Florestal	1.557	2.963	282	410	18,11	13,84	452	519	+15
Ibirité	33.721	49.901	4.488	2.928	13,31	5,87	349	669	+92
Igarapé	6.373	12.835	845	902	13,26	7,03	1115	1.526	+37
Itaguara	3.169	5.237	463	548	14,61	10,46	379	695	+83
Itatiaiuçu	--	4.795	--	539		11,24	686	1.177	+72
Jaboticatubas	3.505	10.516	724	1.008	20,66	9,59	1607	4.084	+54
Juatuba	4.331	9.135	987	974	22,79	10,66	1011	1.334	+32
Lagoa Santa	9.860	20.532	1.478	2.195	14,99	10,69	1980	2.574	+30
Mário Campos	2.698	4.915	488	572	18,09	11,64	371	469	+26
Mateus Leme	6.494	11.691	1.196	1.543	18,42	13,20	892	1.575	+77
Matozinhos	7.585	11.318	783	1.109	10,32	9,80	439	614	+40
Nova Lima	16.758	28.166	2.020	2.145	12,05	7,62	1168	1.788	+53
Nova União	1.362	2.418	226	281	16,59	11,62	324	456	+41
Pedro Leopoldo	13.938	20.178	1.554	1.554	11,15	7,70	709	1.074	+51
Raposos	3.513	4.913	495	361	14,09	7,35	118	171	+45
Rib. das Neves	61.969	94.744	10.689	7.544	17,25	7,96	1201	1.961	+63
Rio Acima	1.926	3.742	120	171	6,23	4,57	509	938	+84
Rio Manso	1.258	2.669	299	290	23,77	10,87	394	680	+73
Sabará	29.294	40.984	3.213	2.993	10,97	7,30	1010	1.605	+59
Santa Luzia	46.736	64.222	6.004	3.864	12,85	6,02	1182	1.967	+66
São Joaquim de Bicas	4.674	8.578	892	926	19,08	10,80	617	842	+36
São J. da Lapa	3.831	6.772	387	560	10,10	8,27	381	557	+46
Sarzedo	4.419	8.501	736	758	16,66	8,92%	243	394	+62
Taqu. de Minas	921	2.180	287	307	31,16	14,08	434	710	+64
Vespasiano	19.164	32.744	2.244	1.995	11,71	6,09	528	910	+72
RMBH	1.173.032	1.703.487 (acréscimo de 45%)	163.554	131.270	13,94%	7,71%	43.368	65.797 (acréscimo de 52%)	+52%
BRASIL	44.776.750	67.447.199 (acréscimo de 51%)	6.029.756	6.071.568	13,47%	9%	--	3.932.990	--

Fonte: IBGE, 2011. Dados trabalhados pela autora.

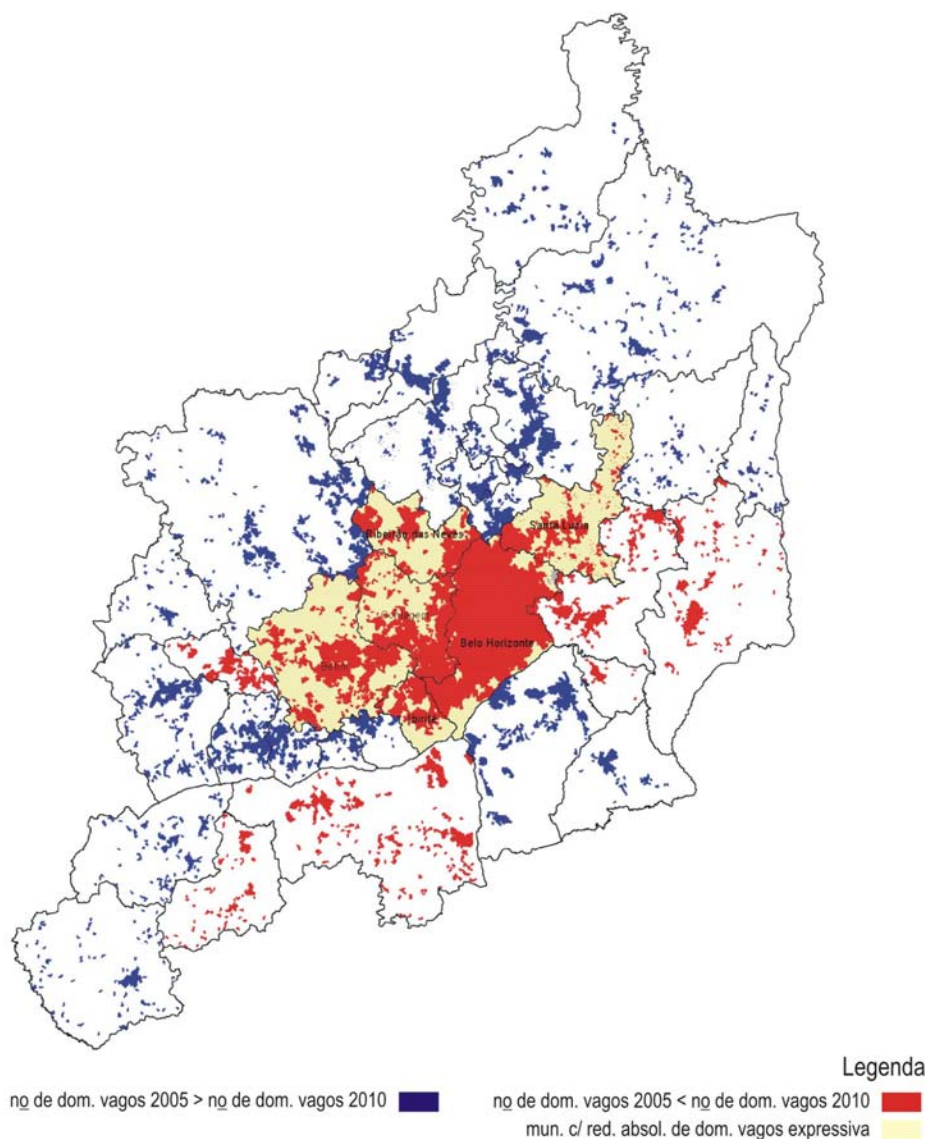


FIGURA 5.1 – Comparação quantitativos de domicílios vagos 2005-2010 RMBH
 Fonte: FJP, 2005 e IBGE, 2011. Dados trabalhados pela autora.

Quando analisados em separado, todos os municípios apresentam queda nas taxas de vacância residencial, mas em somente um terço deles (13 municípios¹³⁹) a queda percentual foi acompanhada por uma redução em números absolutos. Em todos os demais foi contabilizado um aumento no número de domicílios vagos (FIG. 5.1). Dentre os municípios que sofreram redução absoluta destacam-se: Belo Horizonte (-17.934 dom.), Betim (-6.010 dom.), Contagem (-4.123 dom.), Ibirité (-1.560 dom.), Ribeirão das

¹³⁹ Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Contagem, Ibirité, Juatuba, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano

Neves (-3.145 dom.) e Santa Luzia (-2.140 dom.), nos demais, a redução foi inferior a mil unidades. Em conjunto, a redução absoluta dos domicílios vagos nestes seis municípios equivale a cerca de 35.000 unidades¹⁴⁰, evidenciando seu papel fundamental na queda da taxa de vacância residencial média da RMBH.

Conforme evidenciado pela FIG 5.1, todos os seis municípios estão localizados no núcleo metropolitano e fazem parte de uma dinâmica própria que justifica, em parte, a redução de domicílios vagos contabilizada. As cidades a oeste de Belo Horizonte (Betim, Contagem e Ibirité), por exemplo, integram o eixo industrial e vêm atraindo famílias em função da chegada de novas indústrias e expansão das existentes (SINDUSCON, 2009). Do mesmo modo, a periferia metropolitana, composta, dentre outros municípios, por Ribeirão das Neves e Santa Luzia, tem recebido um grande número de pessoas, seja pela expulsão de grupos mais pobres de Belo Horizonte, Contagem e Betim, no caso do primeiro município, seja em função da chegada de grupos com renda superior, atraídos pelas grandes obras recém-realizadas no vetor norte, como a Linha Verde e o CAMG, no caso de Santa Luzia.

Os dados sobre crescimento populacional (TAB 5.2) evidenciam que a capital e mais seis cidades (as cinco já mencionadas – Betim, Contagem, Ibirité, Ribeirão das Neves, Santa Luzia – e Vespasiano) são os lugares onde se registrou o maior crescimento populacional absoluto¹⁴¹, confirmando o potencial desses municípios para a atração de populações e a conseqüente redução do número de domicílios vagos dela decorrente. Embora o crescimento populacional não corresponda a um crescimento (ou ocupação) do número de domicílios na razão de 1:1, esse dado é importante. Todos os municípios da RMBH, com exceção de Baldim, registraram crescimentos populacionais relevantes, com destaque para Igarapé, São Joaquim de Bicas e Sarzedo, onde o crescimento percentual foi superior a 40%. A média registrada para a RMBH equivale a 12% e se iguala à média nacional.

140 Este número é superior à redução absoluta de domicílios vagos na RMBH (32.284 domicílios), pois o saldo final da região é compensado pelos municípios onde houve acréscimo de unidades vagas e não redução.

141 Crescimento populacional em números absolutos nos municípios citados: Belo Horizonte – 136.918 pessoas, Betim – 70.872 pessoas, Contagem – 65.031 pessoas, Ibirité – 25.982, Ribeirão das Neves – 49.530 pessoas, Santa Luzia – 18.281 pessoas e Vespasiano – 28.190 pessoas.

TABELA 5.2 Crescimento populacional RMBH e Brasil – 2010

Município	Cresc. Pop. (%)	Município	Cresc. Pop. (%)	Município	Cresc. Pop. (%)
Baldim	-3	Itaguara	+9	Rib. das Neves	+20
Belo Horizonte	+6	Itatiaiuçu	+17	Rio Acima	+19
Betim	+23	Jaboticatubas	+27	Rio Manso	+13
Brumadinho	+28	Juatuba	+36	Sabará	+9
Caeté	+12	Lagoa Santa	+39	Santa Luzia	+10
Capim Branco	+12	Mário Campos	+25	São Joaquim de Bicas	+41
Confins	+22	Mateus Leme	+15	São J. da Lapa	+32
Contagem	+12	Matozinhos	+9	Sarzedo	+49
Esmeraldas	+28	Nova Lima	+26	Taqu. de Minas	+9
Florestal	+17	Nova União	+2	Vespasiano	+37
Ibirité	+20	Pedro Leopoldo	+9	RMBH	+12%
Igarapé	+40	Raposos	+7	BRASIL	+12%

Fonte: IBGE, 2011. Dados trabalhados pela autora.

Além do crescimento populacional, outros fatores também são relevantes para a redução das taxas de vacância. Em primeiro lugar, é notável a facilidade para a aquisição de empréstimos imobiliários, decorrente não somente do aumento da renda familiar, mas, principalmente, da desburocratização dos procedimentos bancários em anos recentes. Além de facilitar o acesso à casa própria, esse novo cenário pode ter contribuído para o grande aumento no número de domicílios de uso ocasional, registrado pelo Censo de 2010 (TAB. 5.1). Cerca de 23.000 unidades são utilizadas como segunda residência na RMBH o que equivale a um crescimento de 52% dos domicílios nessa condição, com relação aos dados de 2005. Tornou-se comum, por exemplo, que famílias residentes em áreas mais distantes, como os condomínios fechados, tenham uma segunda residência mais central, para facilitar o deslocamento durante a semana. Estima-se que o aumento no número de domicílios de uso ocasional tenha contribuído para a ocupação de muitos domicílios antes desocupados, reduzindo as taxas de vacância da região.

Esse tipo de comportamento atesta também a emergência de novos modos de vida na metrópole, que, assim como a facilidade para a aquisição de empréstimos imobiliários, contribui para a redução do número de domicílios vagos, contabilizada em 2010. Muitos trabalhos¹⁴² apontam para uma mudança paulatina na composição dos

142 Ver, por exemplo, TRAMONTANO, 1993 e LEIVA, 2006.

domicílios nas últimas décadas. Fatores como “a queda acentuada da fecundidade, o aumento da longevidade, a crescente inserção da mulher no mercado de trabalho, a liberação sexual, a fragilidade cada vez maior das uniões, o individualismo acelerado, etc.” (TRAMONTANO, 1993), são tendências que vêm atuando no sentido de diminuir o tamanho das famílias. À redução do número de componentes no grupo familiar equivale uma maior demanda por habitações, seja via produção de novas moradias, seja pela ocupação de parte do estoque vago existente. A pesquisa “*Mercado imobiliário em Belo Horizonte: Construção e comercialização*”, realizada pelo IPEAD, analisa, mês a mês, as novas unidades lançadas na cidade (ver item 3.2.2). Os resultados da pesquisa para os anos 1998-1999 e 2008-2009 (TAB. 5.3) demonstram que a produção de domicílios com apenas um dormitório praticamente quintuplicou no período analisado, atestando a alteração no perfil das famílias de Belo Horizonte. Paralelamente, constata-se uma redução absoluta na oferta de domicílios com dois, três e quatro dormitórios, com destaque para as duas primeiras categorias.

TABELA 5.3 Domicílios ofertados por número de dormitórios – Belo Horizonte, 1998-1999 e 2008-2009

Período	Domicílios por número de dormitórios				
	1 dorm.	2 dorm.	3 dorm.	4 dorm.	Total
1998-1999	217	23.415	38.295	15.218	77.145
2008-2009	1.014	8.853	15.705	14.386	39.958

Fonte: IPEAD, 1999 e 2009. Dados trabalhados pela autora.

A mesma pesquisa também evidencia que não foram ofertadas unidades em bairros populares (IPEAD, 2009, p.11), demonstrando que a mudança comportamental dos grupos familiares é um fator de maior relevância para os grupos com maiores rendimentos. Além disso, cabe considerar que, embora a maior demanda por moradias decorrente das mudanças comportamentais desses grupos seja um fator claramente favorável à produção capitalista de moradias, seu horizonte não parece ser muito promissor para a continuidade do ritmo de produção atual. Em outras palavras, ainda que a quantidade de pessoas morando sozinhas tenha crescido, a baixa fecundidade das novas famílias com maior poder aquisitivo tende a diminuir a necessidade futura de unidades residenciais desse padrão. Isto quer dizer que, caso o ritmo de produção

habitacional seja mantido, é provável que as taxas de vacância voltem a crescer em um futuro não muito distante.

À primeira vista pode-se inferir que os dados mais recentes apontam para um maior equilíbrio do mercado de moradias na RMBH. Contudo, conforme demonstrado pelo item 2.4, num contexto de produção capitalista, períodos de estabilidade são apenas momentâneos. Dificilmente, a lógica reguladora do mercado por si só, isto é, sem uma intervenção estatal sistemática, será capaz de suprimir a anarquia. Além disso, não se pode dizer que a redução das taxas de vacância seja o resultado de uma maior distribuição das riquezas socialmente produzidas. Como pode ser visto na TAB. 5.1, o quantitativo total de unidades vazias na RMBH corresponde a 131.270 domicílios. Ao mesmo tempo, segundo os dados mais recentes sobre o déficit habitacional no Brasil (BRASIL, 2010b), a carência de moradias na região equivale a 115.689 famílias. Ou seja, considerando-se uma taxa de vacância residencial natural de 5% (BELSKYA, 1992), cerca de 47.000 unidades poderiam ser ocupadas sem prejudicar o funcionamento do mercado de moradias.

Relação equivalente também pode ser pensada para o contexto do Brasil. Mesmo que tenha ocorrido uma redução na taxa de vacância residencial de 12%, em 1995, para 9%, em 2010, o número absoluto de domicílios vagos aumentou em cerca de 42.000 unidades e corresponde hoje a 6.071.568 habitações ociosas. Paralelamente, as estatísticas da FJP (BRASIL, 2010b) apontam que o déficit habitacional no país corresponde atualmente a 5.572.000 famílias. Numa conta direta, nas condições atuais, mesmo que todos os domicílios vagos fossem ocupados ainda assim sobrariam cerca de 500.000 unidades ociosas. Retirando-se da conta o percentual natural de unidades vagas, importante para o funcionamento do mercado de moradias (5% do total de domicílios vagos, segundo BELSKYA, 1992), ainda assim, metade do déficit habitacional no país poderia ser sanado.

Como já demonstrado, a conta não é tão simples assim, mas ela evidencia que ainda que as taxas de vacância residencial tenham sofrido uma redução importante nos últimos cinco anos, permanece no país a falta de correspondência entre ociosidade e

déficit habitacional. O cruzamento entre vacância e renda, nos moldes do apresentado no item 2.5 (FIG. 2.11), não é possível de ser realizado, pois os dados sobre domicílios vagos e renda dos chefes de família desagregados por setor censitário ainda não foram divulgados¹⁴³. Mesmo assim, a falta de correspondência entre domicílios vazios e famílias sem casa, revela que a divisão econômico-social na RMBH e em todo país ainda se configura como um obstáculo para o prolongamento das cadeias de vacância iniciadas. Em outras palavras, as mudanças de famílias com maiores rendimentos permanecem incapazes de gerar um encadeamento de deslocamentos que atinja a ordem urbana global e motive as mudanças residenciais de grupos com renda inferior, assim, tais deslocamentos, não chegam a contribuir nem sequer indiretamente com a redução do déficit habitacional no país. Nesse sentido, a redução das taxas de vacância constatada, mais do que um avanço na superação do problema pode mascarar a contraditória coexistência de ociosidade e carência habitacional no país, permanecendo esta um desafio a ser ainda superado, via políticas públicas a serem pensadas e postas em prática em âmbito nacional.

143 POLICARPO, Gladston. Entrevistado pela autora. Belo Horizonte, Brasil. Fev. 2011.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. *O Mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes metrópoles*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO, 10. 2005, Salvador.

_____. *A cidade caleidoscópica. Coordenação espacial e convenção urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

AMY, Khor; MING, Yu Shi; YUAN, Lim Lan. The nature vacancy rate of the Singapore office market. *Journal of Property Research*. n. 4, p. 329-338, dez. 2000.

ARGAN, Giulio Carlo. Projeto e Destino (1961). In: *Projeto e Destino*. São Paulo: Ática. 2000, p.7-83. [trad. Marcos Bagno].

BELSKYA, Eric S. Rental Vacancy rates: a policy primer. *Housing Policy Debate*. n. 3, p. 793-813, 1992.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Terra Urbanizada para todos*. [200-] Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

_____. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. *Cadernos MCidades Habitação*, v.4. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

_____. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Habitação: Produto 2*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007a.

_____. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Habitação: Produto 5*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007b.

_____. Ministério das Cidades. *Guia Básico dos Programas Habitacionais: Direito à Moradia*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007c.

_____. Ministério das Cidades - Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI). *Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais*. Brasília: Ministério das Cidades; Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI), 2008a.

_____. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Habitação – PlanHab*. 2008b. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab> >. Acesso em: mar. 2010.

_____. Ministério da Cultura - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *PAC Cidades Históricas: Patrimônio, Desenvolvimento e Cidadania*. Brasília: Ministério da Cultura, 2009a.

_____. Ministério das Cidades. *Curso a Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009b.

_____. Ministério das Cidades. Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa Minha Casa Minha Vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade! Brasília: Ministério das Cidades, 2010a.

_____. Ministério das Cidades. *Déficit habitacional 2008*. 2010b. Disponível em: <http://issuu.com/ricardozambrano/docs/deficit_vivienda_brasil_2008>. Acesso em: Fev, 2011.

BRITO, Marcelo. Urbis, uma estratégia de atuação. *Arquitextos*, São Paulo, 02.022, Vitruvius, mar 2002. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.022/803>>. Acesso em: mar. 2010.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Termo de referência Programa de Arrendamento Residencial (PAR)*. GEPAD/DIDUP, 2003.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

ENGELS, Frederick. Part Three Supplement on Proudhon and the Housing Question. In: *The Housing Question by Frederick Engels*. 1872. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/marx/404.htm>>. Acesso em: ago. 2008.

FERRO, Sérgio. *Arquitetura e Trabalho Livre*. São Paulo: Cosacnaify, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança*. São Paulo: ANNABLUME/Fapesp, 1996.

FOCO IMOBILIÁRIO: Revista do SECOVI. Belo Horizonte: SECOVI, n.6, mai. 2008.

_____. Belo Horizonte: SECOVI, n.11, jan./mar. 2009a.

_____. Belo Horizonte: SECOVI, n.14, out./dez. 2009b.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS DE MINAS GERAIS (IPEAD). *Pesquisa do Mercado Imobiliário em Belo Horizonte: construção e comercialização*. Nov. 1999.

_____. *Pesquisa do Mercado Imobiliário em Belo Horizonte: construção e comercialização*. Set. 2008.

_____. *Pesquisa do Mercado Imobiliário em Belo Horizonte: construção e comercialização*. Set. 2009.

_____. *Pesquisa do Mercado Imobiliário em Belo Horizonte: construção e comercialização*. Set. 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit Habitacional do Brasil – 2005: Municípios e Micro regiões geográficas*. Brasília, 2005.

_____. *Déficit Habitacional do Brasil – 2006*. Brasília, 2007.

_____. *Déficit Habitacional do Brasil – 2007*. Brasília, 2009.

GALSTER, George. Willian Grisby and the Analysis of housing Sub Markets and filtering. *Urban Studies*. n. 33, dez. 1996.

GORENDER, Jacob. Apresentação. In: MARX, Karl. *O Capital*. vol. 1. Nova Cultural: 1996.

HARVEY, David. David Harvey entrevistado por Amy Goodman. *Democracy now*, fev. 2009. Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=HkTMO93Jyp0>.

_____. David. David Harvey entrevistado por Sarah Montague. *BBC HARDtalk*, mai. 2010. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=4amK0zFskAk&feature=related>>. Acesso em: jul/2010.

HOLSTON, James. Espaços de cidadania insurgente. In: *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*. n. 24, Rio de Janeiro: s.n., p. 243-253, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Manual do Recenseador: Censo 2010*. Rio de Janeiro, 2010.

_____. *Primeiros dados do Censo 2010*. fev, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/ceenso2010/primeiros_dados_divulgados/index.php?uf=00>. Acesso em: fev, 2011.

JUD, G. Donald; FREW, James. Atypicality and the natural vacancy. *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association*. n. 18, 1990.

KAPP, Silke; BALTAZAR, Ana Paula; VELLOSO, Rita de Cássia Lucena. Morar de Outras Maneiras: Pontos de Partida para uma Investigação da Produção Habitacional. *Topos Revista de Arquitetura e Urbanismo*, Belo Horizonte, v. 4, p. 34-42, 2005.

KAPP, Silke. Por que teoria crítica da arquitetura?: uma explicação e uma aporia. In: MALARD, Maria Lúcia (Org.). *Cinco textos sobre arquitetura*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005. p. 115-167. (Humanitas Pocket).

KAPP, Silke; NOGUEIRA, Priscilla; BALTAZAR, Ana Paula.. *Arquiteto sempre tem conceito, esse é o problema*. In: IV Seminário Projetar, São Paulo. Projeto como investigação: ensino, pesquisa e prática. Rio de Janeiro: FAU-UPM, 2009.

KFOURI, Daniel. Marketing vence projeto por 6 X 1. *Folha de São Paulo*. São Paulo, fev. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/novoemfolha40/te14022006005.shtml>> Acesso em: nov. 2010.

KROMER, John. *Vacant Property Policy and Practice: Baltimore and Philadelphia*. The Brookings Institution, Center on Urban & Metropolitan Policy, Washington, 2002. Disponível em: <http://www.brookings.edu/reports/2002/10metropolitanpolicy_kromer.aspx>. Acesso em: set. 2010.

LEFÈBVRE, Henri. *Espaço e Política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEIVA, Guilherme de Castro. *Reocupação do centro de Belo Horizonte*: as possibilidades de uma nova circulação viária. Belo Horizonte, 2005. Dissertação (Mestrado), Núcleo de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG (NPGAU-UFMG). Belo Horizonte, 2005.

LOOS, Adolf. *On architecture: studies in Austrian literature culture and thought*. Riverside, California: Ariadne Press, 1998.

MALERONKA, Camila. *PAR-REFORMA: Quem se habilita?* A Viabilização de empreendimentos habitacionais em São Paulo através do Programa de Arrendamento Residencial – Modalidade Reforma: 1999-2003. São Paulo, 2005. Dissertação (Mestrado), Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, São Paulo, 2005.

MARX, Karl. *O Capital*. Vol. 1. São Paulo: Nova Cultural. 1996.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. 2002. Tese (Doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional (IPPUR). Rio de Janeiro, 2002.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU-MG). *Planos Locais de Habitação de Interesse Social: Como Fazer* – Um guia para os municípios mineiros. Belo Horizonte: SEDRU-MG. 2009.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU-MG). Ministério das Cidades. Relatório 5: Áreas e Imóveis Subutilizados e Vazios. In: *Plano Participativo de Reabilitação de Área Urbana Central de Município de Confins – Produto 5*. 2010a.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Ministério das Cidades. Relatório 5: Áreas e Imóveis Subutilizados e Vazios. In: *Plano Participativo de Reabilitação de Área Urbana Central de Município de Lagoa Santa – Produto 5*. 2010b.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Ministério das Cidades. Relatório 5: Áreas e Imóveis Subutilizados e Vazios. In: *Plano Participativo de Reabilitação de Área Urbana Central de Município de Ribeirão das Neves – Produto 5*. 2010c.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Ministério das Cidades. Relatório 5: Áreas e Imóveis Subutilizados e Vazios. In: *Plano Participativo de Reabilitação de Área Urbana Central de Município de Sabará – Produto 5*. 2010d.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Ministério das Cidades. Relatório 5: Áreas e Imóveis Subutilizados e Vazios. In: *Plano Participativo de Reabilitação de Área Urbana Central de Município de Santa Luzia – Produto 5*. 2010e.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Banco Central do Brasil. *Estatísticas de julho de 2010 - Resumo Mensal do Setor*. 2010. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/fis/SFH/port/est2010/07/>>. Acesso em: Out. 2010.

MORAR DE OUTRAS MANEIRAS (MOM). Arquitetura e participação: a caminho da produção de interfaces e não de espaços acabados. [20-]. Disponível em: <http://www.mom.arq.ufmg.br/10_arquitetos/quadro.htm>. Acesso em: nov. 2010.

NATIONAL VACANT PROPERTIES CAMPAIGN (NVPC). *National Vacant Properties Campaign: Creating opportunity from abandonment*. [20-]. Disponível em: <<http://www.vacantproperties.org/who/campaign.html>>. Acesso em: set. 2010.

_____. *Vacant Properties: the true costs to communities*. 2005a. Disponível em: <<http://www.vacantproperties.org/resources/reports.html>>. Acesso em: set. 2010.

_____. *Cleveland at the Crossroads: Turning abandonment into opportunity. Recommendations for the Prevention, Reclamation, and Reuse of Vacant and Abandoned Property in Cleveland*. 2005b. Disponível em: <<http://www.vacantproperties.org/resources/reports.html>>. Acesso em: set. 2010.

_____. *Regenerating Youngstown and Mahoning County: Through Vacant Property Reclamation. Reforming Systems and Right-sizing Markets*. 2009a. Disponível em: <<http://www.vacantproperties.org/resources/reports.html>>. Acesso em: set. 2010.

_____. *Regenerating Youngstown and Mahoning County: Through Vacant Property Reclamation. Reforming Systems and Right-sizing – Program Brief Markets*. 2009b.

Disponível em: < <http://www.vacantproperties.org/resources/reports.html>>. Acesso em: set. 2010.

NEUWIRTH, Robert. *Shadow cities: a billion squatters, a new urban world*. New York: Routledge, 2006.

NORDVIKA, Viggo. Vacancy Chain Models: Do they fit into economist's toolbox? *Housing, Theory and Society*, v. 21, p. 155-162, dez. 2004.

PAGANO, Michael A.; BOWMAN, Ann O'M. *Vacant Land in Cities: An Urban Resource*. The Brookings Institution Center on Urban & Metropolitan Policy, Washington, 2000. Disponível em: < http://www.brookings.edu/reports/2001/01metropolitanpolicy_pagano.aspx >. Acesso em: set. 2010.

PDDI-RMBH. *Marco teórico-metodológico e detalhamento do Plano de Trabalho*. 2009.

PDDI-HVQ-3. *Grupo Vida cotidiana, habitação e qualidade de vida – Produto 3*. 2010.

PDDI-HVQ-4. Grupo Vida cotidiana, habitação e qualidade de vida – Produto 4. In: *Produto 4 – Relatório de Estudos Setoriais Integrados*, v. 1. p.193-291. 2010.

PDDI-HVQ-6. *Grupo Vida cotidiana, habitação e qualidade de vida – Produto 6*. 2010.

PDDI-USDEC-4. Grupo Uso do Solo, Dinâmica Imobiliária e Escalas de Centralidades Metropolitanas – Produto 4. In: *Produto 4 – Relatório de Estudos Setoriais Integrados*, Vol. 1. p.128-192. 2010.

PRADO, Eleutério da Silva; PELIN, Eli Roberto. *Moradia no Brasil: Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro*. São Paulo: CBMM; FIPE, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (PBH) - Práxis Projetos e Consultoria LTDA. *Plano de Reabilitação do Hipercentro de Belo Horizonte*. 2007

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Espaço urbano, mercado de terras e produção de habitação. In: SILVA, L. A. Machado da. *Solo urbano, tópicos sobre o uso da terra*, Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

_____. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.

ROLNIK, Raquel; BOTLER, Milton. *Por uma política de reabilitação de centros urbanos*. Brasil, Ministério das Cidades. Disponível em: <www.cidade.gov.br>. 2003.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. *Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país*. 2008.

SANDS, Gary. A model for the evaluation of filtering. *Growth and Change*. Vol.10, n. 4, p. 20-24, out. 1979

SANTIAGO, Ramilson Noronha. *Obsolescência programada no mercado imobiliário: o espaço como forma de entesouramento*. 2005. Dissertação (Mestrado) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

SHARPE, C. A. New Construction and house turnover: vacancy chains in Toronto. *Canadian Geographer*, jun. 2008.

SINDICATO DA CONSTRUÇÃO CIVIL-MG (SINDUSCON-MG). *Tendências do Mercado Imobiliário na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)*. 2009. Disponível em: <<http://www.sinduscon-mg.org.br/site/pesquisa.php>>. Acesso em: dez, 2010.

SOUZA, José Moreira de; TEIXEIRA, João Gabriel. Desigualdade sócio espacial e migração intra-urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte 1980-1991. In: *Cadernos Metrópole Desigualdade e Governança*, n.1, PRONEX-CNPq/ EDUC/ FAPESP, 1999. p. 100-133.

TILL, Jeremy; SCHNIDER, Tatiana. Flexible housing: the means to the end. In: *Architectural Research Quarterly*, v. 9, n. 3-4, 2005, p. 287-296. 2005.

TRAMONTANO, Marcelo. *Novos modos de vida, novos espaços de morar*. São Carlos, 1993.

TOPOS: Revista de Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte: NPGAU, v. 1, n. 3, jul./dez. 2004.

UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA DE SÃO PAULO. Minha Casa Minha Vida: Tá na hora de sair do papel. Disponível em: <http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=424:minh-a-casa-minha-vida-ta-na-hora-de-sair-do-papel&catid=41&Itemid=94>. Acesso em: dez. 2010.

ZMITROWICK, Witold; BONFIM, Valéria Cusinato. *Diretrizes para reabilitação de edifícios para HIS: as experiências em São Paulo, Salvador e Rio de Janeiro*. São Paulo, 2007.

ANEXO

QUADRO SÍNTESE – PLANHAB – PROGRAMAS P3A/ P3B – SUBPROGRAMAS
SP3A3, SP3A4, SP3B1 e SP3B2

QUADRO SÍNTESE – PLANHAB – PROGRAMAS P3A/ P3B – SUBPROGRAMAS SP3A3, SP3A4, SP3B1 e SP3B2

PROGRAMA	P 3A – PROMOÇÃO DE NOVAS UNIDADES HABITACIONAIS URBANAS				P 3B – PROMOÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS EM ÁREAS URBANAS CENTRAIS			
SUBPROGR.	SP 3A3 – Promoção por Autogestão de Unidades Habitacionais Urbanas Prontas		SP 3A4 – Promoção de Unidades Habitacionais Urbanas para Arrendamento		SP 3B1 – Promoção Pública de Unidades Habitacionais em Áreas Urbanas Centrais para Aquisição		SP 3B2 – Promoção de Locação Social de Unidades Hab. em Centros Históricos e Áreas Consolidadas	
Proponente	Entidades privadas sem fins lucrativos vinc. ao setor hab. que promovam HIS por proces. autogest. articulado c/ serviços de Assist. Téc.		Poder Público, Executivo Municipal e Empreendedores Privados que atuam com habitação		Poder Público, Executivo Estadual e Municipal, IPHAN e Empreendedores Privados que atuam com habitação		Poder Público, Executivo Municipal, IPHAN e Empreendedores Privados que atuam com habitação	
Quem se enquadra (Fam./ Mun.)	G1, 2 e 3 organizados em entidades privadas sem fins lucrativos com experiência nesse tipo de ação, em municípios dos tipos A, B, C, D e E		G2 e 3 (prioridade para G2), em municípios dos tipos A, B, C, D e E		G2 e 3, prioritariamente em mun. dos tipos A, B, C, D e E e demais mun. c/ pop. entre 20.000 e 100.000 hab. que possuam importante patrimônio histórico, arquitetônico e cultural que devam ser protegidos e preservados		G1 e 2, em municípios dos tipos A, B, C, D e E	
Agentes	Ag. Coordenador: MCidades	X	Ag. Coordenador: MCidades	X	Ag. Coordenador: MCidades	X	Ag. Coordenador: MCidades	X
	Ag. Operador/ Financeiro: CAIXA	X	Ag. Operador/ Financeiro: CAIXA	X	Ag. Operador/ Financeiro: CAIXA	X	Ag. Operador/ Financeiro: CAIXA	X
	Ag. Financeiro: Instituições Financeiras Privadas		Ag. Financeiro: Instituições Financeiras Privadas		Ag. Financeiro: Instituições Financeiras Privadas	X	Ag. Financeiro: Instituições Financeiras Privadas	
	Ag. Co-Promotor: Governo Estadual + Órgãos afins	X	Ag. Co-Promotor: Governo Estadual + Órgãos afins		Ag. Co-Promotor: Governo Estadual + Órgãos afins	X	Ag. Co-Promotor: Governo Estadual + Órgãos afins	
	Ag. Co-Promotor: Governo Municipal + Órgãos afins	X	Ag. Co-Promotor: Governo Municipal + Órgãos afins	X	Ag. Co-Promotor: Governo Municipal + Órgãos afins	X	Ag. Co-Promotor: Governo Municipal + Órgãos afins	X
	Ag. Co-Promotor: MinC + IPHAN		Ag. Co-Promotor: MinC + IPHAN		Ag. Co-Promotor: MinC + IPHAN	X	Ag. Co-Promotor: MinC + IPHAN	X
	Ag. Promotor: Entidades privadas que atuam com habitação		Ag. Promotor: Entidades privadas que atuam com habitação	X	Ag. Promotor: Entidades privadas que atuam com habitação	X	Ag. Promotor: Entidades privadas que atuam com habitação	X
	Ag. Promotor: Entidades privadas sem fins lucrativos que atuam com habitação	X	Ag. Promotor: Entidades privadas sem fins lucrativos que atuam com habitação		Ag. Promotor: Entidades privadas sem fins lucrativos que atuam com habitação		Ag. Promotor: Entidades privadas sem fins lucrativos que atuam com habitação	
Ag. Administrador: Entidades privadas que atuam na administração imobiliária e de Condomínio		Ag. Administrador: Entidades privadas que atuam na administração imobiliária e de Condomínio	X	Ag. Administrador: Entidades privadas que atuam na administração imobiliária e de Condomínio		Ag. Administrador: Entidades privadas que atuam na administração imobiliária e de Condomínio		
Formas de Financiamento	<p>1) REC. NÃO ONEROSOS: - Repasse dos FEH, FMH e FNHIS p/ Ent. Priv. s/ fins lucrativos (incluindo remun. da Assist. Téc.); - Repasse do FNHIS para o FEH e FEM a serem repassados às Ent. Priv.</p> <p>2) REC. ONEROSOS: - Empréstimos do FGTS, destinados a beneficiários dos G2 e 3 a serem repassados às Ent. Priv.</p>		<p>- Contratação, pela CAIXA (gestora do FAR) de emprést. para suplement. de recursos junto ao FGTS (ver condições na Resolução 437/2003 do CCFGTS); - Contrat. de Ent. Priv. pela CAIXA, para aquis. de terreno, elab. de projetos e exec. das obras, inclusive realiz. de trabalhos sociais; - Contrat. de Ent. Priv. que atuam na Adm. Imob. e de Condom. envolvidos nos empreend. hab. produzidos para arrendam. resid. c/ opção de compra; - Arrendam. res. c/ opção de compra das un. hab. produz. p/ esta finalidade</p>		<p>1) REC. NÃO ONEROSOS: - Repasse do FNHIS p/ os FMH a serem utiliz. na reabil. e reciclag. de edif. p/ a prod. de moradias em centros urb. e hist. dest. aos G2 e 3; - Repasse do FNHIS p/ os FEH e FMH a serem utiliz. na prod. de novas un. habit. em centros hist. e áreas consolid. destinados aos G2 e 3;</p> <p>2) REC. ONEROSOS: - Emprést. do FGTS p/ G2 e 3 adquirirem moradias em centros hist. e áreas consolid. promov. pelo poder pub. e por agentes. priv; - Emprést. do FGTS para ag. priv. produzirem un. hab. em centros hist. e áreas consolid. alocadas em edif. novos, reabilitados ou reciclados.</p>		<p>1) REC. NÃO ONEROSOS: - Repasse do FNHIS p/ os FMH p/ subsidiar aluguéis sociais de moradias para os G1 e 2 em centros históricos e áreas consolidadas;</p> <p>2) REC. ONEROSOS: - Financiamentos c/ recursos onerosos do FGTS p/ proprietários e empreendedores priv. p/ execução de reformas e melhorias de unidades localizadas em centros históricos e áreas consolidadas que serão acessadas pelos G1 e 2 através da locação social.</p>	
Recursos	FNHIS; FGTS; FDS; FEH e FMH		FGTS e FAR		FNHIS; FGTS; FEH e FMH		FNHIS; FEH e FMH.	

Fonte dos dados: BRASIL, 2007b, p. 159-171.